

**Andressa da Silva Chaves**

## **ANÁLISE DA PREVIDÊNCIA DO BRASIL E CHILE: PERSPECTIVA HISTÓRICA E ATUAL**

Monografia submetida ao curso de Ciências Econômicas da Universidade Federal de Santa Catarina, como requisito obrigatório para a obtenção do grau de Bacharelado.

Orientador (a): Prof. Márcio Rutkoski

Florianópolis, 2018.

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor,  
através do Programa de Geração Automática da Biblioteca Universitária da UFSC.

Chaves, Andressa da Silva  
ANÁLISE DA PREVIDÊNCIA SOCIAL DO BRASIL E CHILE:  
: PERSPECTIVA HISTÓRICA E ATUAL / Andressa da Silva  
Chaves ; orientador, Márcio Rutkoski, 2018.  
58 p.

Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) -  
Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Sócio  
Econômico, Graduação em Ciências Econômicas,  
Florianópolis, 2018.

Inclui referências.

1. Ciências Econômicas. 2. Previdência Social. 3.  
Seguridade Social.. 4. Brasil. 5. Chile. I.  
Rutkoski, Márcio. II. Universidade Federal de Santa  
Catarina. Graduação em Ciências Econômicas. III.  
Título.

Andressa da Silva Chaves

**ANÁLISE DA PREVIDÊNCIA SOCIAL DO BRASIL E CHILE: PERSPECTIVA  
HISTÓRICA E ATUAL**

A Comissão Examinadora, nomeada pelo Coordenador de Monografias, resolve atribuir ao (a) acadêmico (a) Andressa da Silva Chaves a nota 8,0, referente à disciplina CNM 7107 – Monografia.

Florianópolis, 5 de dezembro de 2018.

---

Prof. Guilherme Valle Moura, Dr.  
Coordenador do Curso

**Banca Examinadora:**

---

Prof.º Márcio Moraes Rutkoski, Dr.º  
Orientador  
Universidade Federal de Santa Catarina

---

Prof.º Luis Eduardo, Dr.<sup>a</sup>  
Universidade Federal de Santa Catarina

---

Prof.º Wolney Roberto de Carvalho, Dr.  
Universidade Federal de Santa Catarina

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço primeiramente a Deus por me dar força, persistência e determinação para alcançar meus objetivos.

Agradeço a minha família e principalmente a minha mãe por todo o suporte e apoio.

Agradeço a minhas amigas e companheiras nessa jornada que não foi nada fácil, porém incrível porque estávamos juntas.

Agradeço a Universidade Federal de Santa Catarina pela experiência única e por todo o aprendizado.

Agradeço ao meu orientador pelo apoio e paciência.

Agradeço aos meus colegas de trabalho por todas as palavras de apoio e motivação.

E obrigado a todos aqueles que de alguma forma me ajudaram nessa jornada.

*“Sorte é que acontece quando a  
preparação encontra a  
oportunidade.”  
(Sêneca)*

## **RESUMO**

O presente trabalho faz uma análise das políticas de previdência social dos países latino-americanos: Brasil e Chile. Procura-se analisar como ocorreu a reforma do sistema previdenciário no Chile, na década de 1980, observando os resultados nos dias atuais e, comparando com as atuais propostas do governo brasileiro de reforma da previdência. Observa-se que o sistema previdenciário constitui um importante pilar da seguridade social nos mais diversos países; a forma como estão organizadas as condições e o financiamento do seguro afetam diretamente a organização, a capacidade de consumo e a qualidade de vida da população. A crise política e econômica brasileira levou mais uma vez os representantes a sugerir uma reforma previdenciária, com o intuito de diminuir a parcela de despesas gastas pelo governo, fato que gerou várias dúvidas quanto às implicações dessas mudanças para os trabalhadores. As propostas levam à análise de outros modelos de previdência como o utilizado pelo Chile que passou por uma reforma e mudou radicalmente a forma de organização e arrecadação de recursos destinados à previdência. Por isso será utilizado como objeto de observação o sistema privatizado do Chile, principalmente os resultados, desde a reforma até os dias atuais. O trabalho se divide em uma revisão dos conceitos de previdência, suas características e mudanças ao longo do tempo. Em seguida, a exposição das características e implicações históricas e atuais da previdência do Brasil e do Chile. Finalmente, uma análise de ambas as previdências para fins de observação dos resultados.

**Palavras-chave:** Previdência Social, Chile, Brasil, Seguridade Social.

## **ABSTRACT**

This paper analyzes the Latin American countries social security policies from Brazil and Chile. It aims to analyze how the social security system reform occurred in Chile in the 1980s, also observing the results in the current days and comparing it with the current proposals of the Brazilian government for pension reform. It should be noted that the social security system is an important pillar of social welfare in several countries; the way in which insurance conditions and financing are organized directly affect the organization, consumption capacity and quality of life of the population. The Brazilian political and economic crisis once again prompted the representatives to suggest a social security reform, in order to reduce the amount of expenses by the government, which gave rise to several doubts about the implications of these changes for the workers. The proposals lead to the analysis of other welfare models such as the one used by Chile that underwent a reform and radically changed the way of organizing and collecting resources destined to social security. Therefore, the privatized system of Chile will be used as an object of observation, mainly its results, from the reform to the present day. The work is divided into a review of the concepts of social security, its characteristics and changes over time. Then, the exposition of the historical and current characteristics and implications of Brazilian and Chilean pension plans. Finally, the last part is an analysis of both pensions with the purpose of observing the results.

**Keywords:** Social Security, Chile, Brazil, Social Welfare.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Porcentagem de homens e mulheres com idade igual, ou superior, a 18 anos que são beneficiados .....	30
Figura 2 – Pirâmide etária 1980 .....	31
Figura 3 – Pirâmide etária 2000 .....	32
Figura 4 – Pirâmide etária 2020 .....	32
Figura 5 – Pirâmide etária 2050 .....	33
Figura 6 – Expectativa de sobrevida por faixa de idade (em anos)* .....	35
Figura 7 – Taxa de fecundidade (em número de filhos) .....	36
Figura 8 – Idades médias na concessão de aposentadorias por idade e por tempo de contribuição – 1995 a 2015 .....	37
Figura 9 – Resultado da previdência social urbana e rural .....	38
Figura 10 – Competição do déficit previdenciário do RPPS da União - 2015 .....	39
Figura 11 – Orçamento Geral da União (2015) .....	40
Figura 12 – Participação por fundos .....	54
Figura 13 – Rentabilidade real dos fundos de pensão desde 25 de julho de 2007 .....	55



## **LISTA DE QUADROS**

Quadro 1 – Evolução do conceito de segurado especial .....	22
Quadro 2 – Idade média na concessão da aposentadoria em 2015 .....	37

## **LISTA DE TABELAS**

Tabela 1 – Tipos de aposentadoria .....41

Tabela 2 – Aposentadoria para professores .....41

Tabela 3 – Aposentadoria do serviço público .....42

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

AFP - Associação de Fundos de Pensão

ANFIP - Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil

ATC - Aposentadoria por Tempo de Contribuição

BPC - Benefício de Prestação Continuada

CAP - Caixa de Aposentadoria e Pensão

CAPREDENA - Fundo de Pensão da Defesa Nacional

CCSS - Instituto de Previdência Social da Costa Rica

CENDA - Centro de Estudios Nacionales de Desarrollo Alternativo

CEPAL - Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe

CF - Constituição Federal

CPI - Comissão Parlamentar de Inquérito

DIPRECA - Direção de Previsão Carabineros de Chile

DRU - Desvinculação das Receitas da União

EC - Emenda Constitucional

FHC - Fernando Henrique Cardoso

FUNBRESP - Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Executivo

FUNRURAL - Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural

IAP - Institutos de Aposentadorias e Pensões

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IMSS - Instituto Geral de Previdência Social do México

INAMPS - Instituto Nacional de Assistência Médica e Previdência Social

INPS - Instituto Nacional de Previdência Social

INSS - Instituto Nacional do Seguro Social

LOAS - Lei Orgânica da Assistência Social

MF – Ministério da Fazenda

MTPS - Ministério do Trabalho e Previdência Social

OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

OIT - Organização Internacional do Trabalho

PEC - Proposta de Emenda Constitucional

PGBL - Planos Geradores de Benefício Livre

PIB - Produto Interno Bruto

PPC - Programas de Pensões Complementares

RGPS - Regime Geral de Previdência Social

RPPS - Regime Próprio de Previdência Social

RREO – Relatório Resumido de Execução Orçamentária

STN - Secretaria do Tesouro Nacional

SUS - Sistema Único de Saúde

SUSEP - Superintendência de Seguros Privados

SUSESO - Superintendência de Seguridade Social

## SUMÁRIO

<b>1.</b>	<b>INTRODUÇÃO</b>	4
<b>1.1</b>	<b>TEMA E PROBLEMA DE PESQUISA</b>	4
<b>1.2</b>	<b>OBJETIVOS</b>	6
1.2.1	Objetivo Geral	6
1.2.2	Objetivos Específicos	6
<b>1.3</b>	<b>JUSTIFICATIVA</b>	6
<b>2.</b>	<b>METODOLOGIA</b>	8
<b>3.</b>	<b>REFERENCIAL TEÓRICO</b>	9
<b>3.1</b>	<b>CONCEITO E ORIGEM DA PREVIDÊNCIA SOCIAL</b>	9
<b>3.2</b>	<b>AS REFORMAS NO SISTEMA PREVIDENCIÁRIO</b>	11
<b>3.3</b>	<b>OS TIPOS DE REFORMAS REALIZADAS NA AMÉRICA LATINA NOS ANOS 1980 E 1990</b>	14
<b>4.</b>	<b>A PREVIDÊNCIA SOCIAL DO BRASIL</b>	17
<b>4.1</b>	<b>CONTEXTO HISTÓRICO DA PREVIDÊNCIA NO BRASIL</b>	17
<b>4.2</b>	<b>O FATOR PREVIDENCIÁRIO E AS REFORMAS DOS ANOS 90</b>	19
<b>4.3</b>	<b>A RELAÇÃO ENTRE A POPULAÇÃO CONTRIBUINTE E A POPULAÇÃO IDOSA</b>	28
<b>4.4</b>	<b>AS PROPOSTAS DE REFORMA DA PREVIDÊNCIA NO GOVERNO DE MICHEL TEMER</b>	33
<b>5.</b>	<b>A PREVIDÊNCIA SOCIAL DO CHILE</b>	46
<b>5.1</b>	<b>O GOLPE MILITAR E O GOVERNO DE PINOCHET</b>	46
<b>5.2</b>	<b>AS MUDANÇAS CONSTITUCIONAIS E NO SISTEMA DE PENSÕES DURANTE A DITADURA</b>	48
<b>5.3</b>	<b>A SITUAÇÃO ATUAL DO SISTEMA CHILENO APÓS A REFORMA</b>	53
<b>6.</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>	58
	<b>REFERÊNCIAS</b>	60

# 1 INTRODUÇÃO

## 1.1 TEMA E PROBLEMA DE PESQUISA

A previdência social é um dos assuntos mais importantes, atualmente e historicamente nas economias tanto em desenvolvimento como industrializadas, por se tratar de um tema que abrange os direitos de cada cidadão dentro de um país. Pode ser sintetizada como uma proteção social para as pessoas e, constitui de extrema importância para o funcionamento da sociedade e da economia.

Estão previstos ao longo da Constituição Federal brasileira de 1988, direitos referentes à saúde, à assistência social e à previdência, combinação essa que forma o tripé da seguridade social prevista no artigo 194 (CONSTITUIÇÃO, 1988).

A previdência é caracterizada como um seguro que funciona através de contribuições que podem ser retiradas pelo trabalhador em determinados casos como doença, acidente, gravidez, prisão, morte, velhice e difere no modo como são arrecadados dependendo do modelo utilizado por cada país. Outro aspecto são os diferentes tipos de pessoas, com características específicas, que são alcançadas pelo seguro, todas previstas em lei, com os direitos assegurados pela constituição (PREVIDÊNCIA SOCIAL, 2013).

O seguro é essencial para garantir a capacidade de consumo, melhorando o mercado de trabalho e garantindo a manutenção da economia nas atuais sociedades modernas. Entretanto, há controvérsias quanto ao desempenho dos países, muitas vezes apresentando problemas econômicos relacionados à distribuição dos benefícios, colocando em questionamento o papel do Estado e do setor público (THOMPSON, 2000). O Banco Mundial, em seu relatório de 1994, *Evitando a Crise do Envelhecimento Populacional*, atribui ao sistema de repartição simples, modelo utilizado no Brasil, alguns problemas como as altas taxas sobre folhas de pagamentos, o mau uso de recursos públicos, falta de distribuição aos grupos de menor renda, aumento da dívida pública e, inviabilidade fiscal (BANCO MUNDIAL, 1994).

Em momentos de crise econômica, devido às restrições orçamentárias, o seguro social se torna reduzido. O desemprego se torna mais agravante em momentos de recessão, retirando uma boa parcela de pessoas do sistema de proteção social. Em busca de uma alternativa, as pessoas optam por trabalhos informais, fato que também contribui para a exclusão permanente de pessoas do seguro.

Em diversos países, é utilizado o método de repartição simples como forma de arrecadação de recursos para o seguro social, onde a população jovem ativa produz e assim contribui com a

previdência concedida à população mais idosa e às pessoas em situações que os incapacitem de trabalhar. Entretanto, os índices de longevidade, tanto nos países em desenvolvimento como desenvolvidos, têm aumentado significativamente, elevando o número da população idosa dependente do benefício.

A problemática está no longo prazo, pois com o crescimento da longevidade ao longo dos anos nota-se que o sistema não é sustentável. Diante dessas questões, os governos de vários países, em diferentes momentos, retornam com propostas de reforma no sistema de previdência de seus respectivos países (THOMPSON, 2000).

Com tantos problemas que surgem nas sociedades referentes à parcela de renda do governo que é destinada para a previdência social, os governos tentam resolver essas questões através de uma reavaliação dos recursos destinados ao seguro, com o intuito de reduzir o máximo possível a dívida interna do país. É o caso do Brasil, no governo Temer.

No atual governo brasileiro, a crise econômica chegou a níveis extremamente negativos, com desemprego em números elevados, dívida interna cada vez maior, PIB estagnado com recuperação lenta, entre outros. Com o objetivo de reduzir os gastos do governo, foram apresentadas propostas para reformar o sistema previdenciário brasileiro (ANFIP, 2016).

O Chile efetuou, a partir de 1980, uma das reformas mais radicais já feitas em um país no sistema previdenciário, ao tentar reduzir o sistema público. O modelo adotado caracterizou-se por substituir o modelo de repartição simples gerido por caixas de assistência, com contribuição definida e benefício definido pelo modelo de capitalização individual, com prestação fixa e benefício variável, gerido por fundos privados. Nesse sistema, onde a gestão é privada, porém fiscalizada pelo Estado, o valor do benefício depende do montante capitalizado pelo segurado em conta individual. No entanto, caso o trabalhador não tenha acumulado em sua conta individual um montante suficiente para financiar sua aposentadoria, ele tem direito a uma pensão mínima garantida pelo Estado. Apesar das reformas implementadas no país, permanecem discussões acerca do rumo do sistema previdenciário chileno (GOMES, 2009).

No presente trabalho será utilizado para fins de comparação a trajetória do Chile que primeiro passou pelo processo de reforma previdenciária. A reforma chilena aqui será usada como um paralelo ao Brasil e por isso será avaliada a trajetória do Chile, desde antes de sua reforma, as implicações que levaram à reforma, como ocorreram as mudanças até os dias atuais, observando os resultados encontrados na sociedade e economia chilena. É importante ressaltar também a atual crise no sistema de previdência chilena.

Ambos os países são exemplos de diferentes tipos de organização do sistema de seguridade social, elemento de extrema importância na composição do desenvolvimento dos países e da



sociedade, tornando a previdência objeto de investigação para fins de melhoria no seu desempenho e atuação.

## **1.2 OBJETIVOS**

### **1.2.1 Objetivo Geral**

Analisar a previdência social do Brasil e Chile, comparando a reforma e os resultados obtidos no Chile com a proposta atual de reforma do sistema previdenciário brasileiro.

### **1.2.2 Objetivos Específicos**

- Conceituar a previdência social e as formas de arrecadação de financiamento usados por diferentes países para o funcionamento do seguro.
- Apresentar o atual sistema previdenciário brasileiro e a proposta de reforma.
- Apresentar o sistema previdenciário chileno no sistema dos períodos posterior e anterior à reforma, com ênfase nos resultados vistos na atualidade.
- Analisar os resultados obtidos na reforma do Chile com as propostas brasileiras.

## **1.3 JUSTIFICATIVA**

A previdência é um assunto que frequentemente está sendo discutido nos mais diversos países e, têm apresentado desequilíbrios crescentes, levando os governos a reformar seus sistemas previdenciários.

Não há um modelo ideal, é preciso avaliar os vários aspectos de um país como suas instituições políticas e sociais, regime vigente, dados demográficos, índices econômicos, entre outros. Porém, mais uma vez está em discussão, no cenário econômico brasileiro as implicações de uma reforma, que poderá ser inevitável se depender do governo, apesar da tentativa de muitos para evitá-la.

É certo que o atual modelo brasileiro não será sustentável no longo prazo, segundo o relatório da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), *Estudos Econômicos sobre o Brasil*, divulgado em 2013, os gastos previdenciários terão de ser reduzidos, visto que a taxa de dependência dos idosos passará de cerca de 10% em 2010 a cerca de 40% em 2060, causando um aumento significativo das despesas para o sistema de aposentadoria, e é preciso lidar com o problema o mais cedo possível (OCDE, 2013).

Ao início dos anos 1990 o modelo previdenciário chileno aparecia como remédio sedutor e experiência a ser observada e testada em outros Estados, num momento em que a

crença nas virtudes da liberalização econômica ganhava ainda mais vigor depois da queda do comunismo na União Soviética. Ao final da década, um estudo de Estelle James mostrava que a reforma do Chile trouxera benefícios para a economia no país, em se tratando de equilíbrio no mercado de trabalho, formação de poupanças e acumulação de fundos em mercados financeiros (JAMES,1998).

Entretanto, atualmente é possível observar que o sistema de capitalização individual implementado no Chile a partir de 1981 vem apresentando graves limitações na cobertura dos seguros destinados a população. Seguindo nessas condições, é provável que a estrutura atual não será capaz de garantir as pensões a uma porcentagem significativa da população por muito mais tempo (LIZANA,2004).

Em contrapartida, pesquisas sobre o Regime Geral de Previdência Social (RGPS), assim como as projeções demográficas calculadas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), têm sido utilizadas para influenciar e orientar as propostas de reforma da Previdência. Nos últimos dezoito anos, houve uma série de tentativas de reformas no sistema previdenciário, influenciadas por essas projeções oficiais, com o objetivo de reformas tanto no Regime Geral de Previdência Social, que rege o setor privado, quanto no Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), destinado aos servidores públicos (ANFIP, 2017).

A situação econômica vigente atualmente trouxe novamente a possibilidade de uma nova reforma, levantando diversas discussões. A Proposta de Emenda Constitucional (PEC) n. 287/2016 surpreendeu a todos ao apresentar-se como a mais ampla e radical proposta de reforma efetuada no Brasil desde a Constituição Federal de 1988 (ANFIP,2017).

Visando o entendimento do processo da previdência social em ambos os países, ao longo do tempo e atualmente, com o fim de entender suas implicações e consequências, é possível traçar uma perspectiva para a atual economia brasileira.

Entre aqueles que apoiam e aqueles que não aceitam as condições da reforma, é importante saber quais são as possíveis consequências de tais propostas para todos os indivíduos dentro do país. Consequências essas que também refletem nas estatísticas do país demonstrando a situação econômica e social, permitindo assim uma reflexão sobre os rumos que o país está tomando.

## 2 METODOLOGIA

O presente trabalho possui natureza descritiva na avaliação das políticas de previdência social adotadas por ambos os países escolhidos como objetos de estudo tanto no âmbito teórico como através de dados estatísticos para demonstração de resultados.

Será utilizado a exposição de dados bibliográficos, de natureza qualitativa, porém com a utilização de alguns dados quantitativos para fins de comprovação e fundamentação dos fatos descritos. A bibliografia será obtida através de materiais já publicados, com informações levantadas através de leitura e análise de documentos como boletins informativos, teses de mestrado e doutorado de terceiros, artigos, dados estatísticos em sites de fonte confiável e dissertações.

A pesquisa desenvolvida neste trabalho possui uma característica descritiva, pois segundo Gil (2002), tem como objetivo descrever fenômenos e estabelecer relações entre variáveis. Em relação ao método de abordagem é de caráter indutivo por constatar, a partir da observação de casos concretos, a realidade (GIL, 2002).

Na primeira parte serão abordadas as características da previdência e as definições dos tipos de regimes utilizados na arrecadação de recursos destinados ao sistema previdenciário.

Na segunda parte serão descritos os aspectos históricos, institucionais, políticos e sociais da previdência chilena com ênfase nos resultados obtidos ao longo do tempo através de dados empíricos.

A terceira parte será destinada para a descrição dos aspectos históricos, institucionais, políticos e sociais da previdência brasileira, com ênfase na discussão atual de reforma trabalhista e crise econômica enfrentada no mesmo período.

Finalmente, após expostas todos os dados de revisões bibliográficas, serão avaliadas ambos os sistemas para fins de comparar a reforma chilena com as propostas atuais de reforma trabalhista no Brasil, com o objetivo de encontrar possíveis respaldos nos resultados obtidos no Chile.

### **3 REFERENCIAL TEÓRICO**

A previdência social é um dos assuntos mais recorrentes no cenário político e econômico de diversos países. Constitui item importante no desempenho econômico e social da sociedade por garantir a manutenção da capacidade de consumo e bem-estar. Para isso é necessário um bom sistema previdenciário, que afeta diretamente e mantém o bom funcionamento do mercado de trabalho.

#### **3.1 Conceito e origem da Previdência Social**

A previdência social é entendida como parte integrante de políticas sociais do Estado e, portanto, é necessário avaliar o seu sistema jurídico e econômico. O seguro se identifica com políticas sociais do tipo contingencial aquelas que possuem como finalidade enfrentar necessidades resultantes de variações no nível de ingresso da população no mercado de trabalho, assim como também contingências sociais de doenças, velhice, acidentes de trabalho, maternidade e invalidez (RINCÓN, 2004).

A convenção 102, aprovada na 35ª reunião da Conferência Internacional do Trabalho (Genebra — 1952), entrou em vigor no plano internacional em 27.4.55, é a norma da Organização Internacional do Trabalho (OIT) que define quais são os ramos da seguridade social e os padrões mínimos a serem apresentados pelos países que a ratificam. A norma da OIT estabelece que os regimes de previdência devem sanar as necessidades do Estado e combater a pobreza, estabelecendo um nível razoável para aqueles que se encontram incapacitados de trabalhar como no caso da velhice ou outros contingenciais (OIT, 1952).

O sistema previdenciário inicialmente teve sua origem na Alemanha do século XX, mais precisamente em 1883, no governo do Chanceler Otto Von Bismarck, em resposta as reivindicações da classe trabalhadora. É chamado de modelo Bismarckiano e cobre os direitos dos trabalhadores, condicionado ao financiamento através de contribuições diretas dos empregados e empregadores, sobre a gestão do Estado. Esse modelo ainda hoje é utilizado por diversos países e orienta as políticas de seguro social (BOSCHETTI, 2003).

Porém o modelo Bismarckiano de seguro social funciona bem em países desenvolvidos, onde a força de trabalho é formal, urbana e assalariada, mas não possui bom desempenho em países em desenvolvimento, onde a maior parte da força de trabalho é informal, rural e por conta própria (MESA-LAGO, 1994).

Os direitos do seguro social são considerados como direito do trabalho, por isso auxilia o trabalhador e seus dependentes, exclusivamente aqueles que estão em condições formais de trabalho. Segundo Boschetti:

Primeiro são condicionados a uma contribuição prévia, ou seja, só têm acesso aqueles que contribuem mensalmente. Segundo, o valor dos benefícios é proporcional à contribuição efetuada. Essa é a característica básica da previdência social no Brasil, que assegura aposentadorias, pensões, salário-família, auxílio doença e outros benefícios somente aos contribuintes e seus familiares (BOSCHETTI, 2009).

Logo após a Segunda Guerra Mundial, é formulado o Plano Beveridge, criticando o modelo Bismarckiano e propondo o *welfare state*, ou Estado do Bem-Estar Social. Nessa nova proposta beveridgiana, os direitos são universais, sem exclusão de cidadãos, garantindo o mínimo àqueles que estão em condição de necessidade. O financiamento provém dos impostos e a distribuição é gerida pelo Estado, o que implica uma maior participação deste último, que unifica todos os benefícios (BOSCHETTI, 2009).

O modelo bismarckiano formou a base para o que conhecemos hoje como Previdência Social, mas foi apenas em 1942, na Inglaterra, através do plano Beveridge que surgiu o conceito de seguridade social, em que a responsabilidade do Estado deveria ser não apenas com o seguro social, mas também com o amparo a saúde e assistência social, tendo como principal característica um sistema de financiamento por repartição, diferentemente do sistema de capitalização do modelo bismarckiano (IBRAHIM, 2012). Segundo Ibrahim (2012), é importante notar que:

O plano *Beveridge* foi elaborado por comissão interministerial de seguro social e serviços afins, nomeada em julho de 1941, com o objetivo de trazer alternativas para os problemas da reconstrução no período pós-guerra. O término do trabalho deu-se em novembro de 1942.

Nota-se a existência de uma ruptura qualitativa entre as políticas sociais anteriores à Segunda Guerra Mundial e o que veio a ser, a partir do Plano Beveridge, o *welfare state* contemporâneo. Como mostra Fiori (2013) é possível identificar pelo menos quatro grandes pilares que garantiram a viabilidade e o sucesso dos *welfare states*:

- 1) O primeiro constituído pelos fatores materiais ou econômicos que se manifestaram com: a generalização do paradigma fordista; a existência de um acordo geral em torno da importância do crescimento e do pleno emprego entre os países; de um consenso à adoção de políticas keynesianas; manutenção de um ritmo de crescimento econômico constante

nunca visto antes na história capitalista, o que permitiu ganhos fiscais crescentes que foram alocados e orientados às políticas sociais;

- 2) O segundo pilar é caracterizado por um ambiente econômico global criado pelos acordos de Bretton Woods que salientava uma conciliação entre o desenvolvimento dos welfare e a estabilidade da economia internacional.
- 3) O terceiro, constituído pelo clima de solidariedade nacional que os países adotaram logo após a guerra, tanto entre países vencedores como vencidos, e, logo depois, a solidariedade através do novo quadro geopolítico.
- 4) E o quarto pilar, constituído pelo avanço das democracias partidárias e de massa que, pelo menos nos países centrais, onde as ideias de welfare podem ser observadas, permitiu que a concorrência eleitoral aumentasse o peso e a importância das reivindicações dos trabalhadores, dos seus sindicatos e partidos, e dos demais setores sociais interessados no desenvolvimento do Estado de Bem-Estar Social (FIORI, 2013).

### **3.2 As reformas no sistema previdenciário**

Segundo Mesa-Lago (1994), na América Latina os programas de previdência social modernos tiveram seu início nas primeiras décadas do século XX. A cobertura e os benefícios nos países pioneiros foram gradualmente estendidos a grupos poderosos como os funcionários públicos (militares, civis, professores), passando, em seguida, à aristocracia trabalhista melhor remunerada (transportes, energia, bancos, comunicações), e, finalmente, atingiu-se os grupos menos poderosos de trabalhadores urbanos e agricultores, trabalhadores autônomos e empregados domésticos (MESA-LAGO, 1994).

Os países pioneiros, como são chamados os primeiros que aderiram à previdência social na América Latina e no Caribe (Chile, Uruguai, Brasil, Argentina e Cuba) começaram a enfrentar sérios problemas de desequilíbrio durante as décadas de 1960 e 1970. As causas dessas crises se deram pelo crescente custo de prover uma cobertura total a sua população, condições excessivamente liberais na concessão de prestações do seguro, as diversas fontes de financiamento e diversas instituições envolvidas que causavam altos custos administrativos, gastos com programas de saúde que logo aumentavam seus custos, diminuição das reservas e rendimentos, crescentes déficits financeiros, pesada carga sobre o PIB e sobre os salários que provocou efeitos negativos sobre a geração de emprego e o envelhecimento da população com maior expectativa de vida, os quais reduzem a razão de contribuintes e aumentam os custos das pensões (MESA-LAGO, 1994).

Na década de 90, sete países latino-americanos implementaram reformas fundamentais de seus sistemas previdenciários ao substituírem, total ou parcialmente, um sistema público de seguridade social, financiado por repartição, por sistemas de capitalização individual, administrados pelo setor privado. As reformas posteriores à reforma chilena de 1981 refletem uma mudança paradigmática na política social da região, apoiada, ativamente, por organismos internacionais como o Banco Mundial (HUJO, 1999).

Segundo Scherman (2000) as reformas estruturais são necessárias para enfrentar problemas antigos, porém as transições com frequência envolvem privações e períodos de recessão. As condições de vida das pessoas afetadas por essas transições têm piorado e as medidas tomadas para amenizar seus efeitos são muitas vezes insuficientes.

A maior longevidade, tanto em países industrializados como nos países em desenvolvimento, trouxe novos desafios, como a necessidade de assistência para o crescente número de idosos. Outro desafio que leva a reformas é o crescente número de pessoas que deixam a força de trabalho antes da idade estipulada para se aposentar, levando o governo a elevar o limite etário para diminuir o problema financeiro ao se ter vidas mais longas. No entanto, a introdução de tais mudanças, quando os níveis de emprego dos trabalhadores de mais idade estão declinando, ameaça criar uma nova classe de idosos vulneráveis, sem uma fonte regular de renda até alcançarem a idade mais elevada para aposentadoria ou obrigados a viver o resto de suas vidas com aposentadorias reduzidas (THOMPSON, 2000).

Além dos problemas abrangentes na maioria dos países, Milko Matijascic (2002) apresenta três problemas que ele caracteriza como “fatores endógenos” que estariam acarretando a crise do sistema previdenciário no Brasil. O primeiro é a existência de gastos excessivos gerados por deficiências de gestão administrativa, que absorvem recursos necessários para atender prioridades; o segundo seria a falha na capacidade de financiamento, que se manifesta desde os anos 1990, exigindo cada vez mais recursos e intervenção do Estado; o terceiro seria a onerosidade e regressividade dos benefícios, já que os gastos com aposentadorias mais altas estão concentrados em segurados mais ricos (MATIJASCIC, 2002).

O modelo privado de capitalização individual, adotado com a reforma promovida no Chile, no início da década de 80 tem sido também bastante discutido nos diversos debates sobre os sistemas previdenciários da América Latina. Mais do que isso, a previdência chilena tem inspirado reformas, como a que foi promovida pelo governo argentino. É importante notar que esse sistema não está acabado e testado, mas se encontra em curso, com consequências ainda a serem vistas (AZEREDO, 1994).

O sucesso da reforma chilena foi reforçado por várias publicações do Banco Mundial (sobretudo *Averting the Old Age Crisis*, 1994), nas quais foi sugerido um modelo de três pilares, fortemente inspirado na reforma implementada no Chile (HUJO,1999):

- A estrutura recomendada consiste em:
- um pilar obrigatório gerenciado pelo governo e financiado a partir dos impostos para fins de redistribuição, com o objetivo de combate à pobreza;
  - um pilar obrigatório gerenciado pelo setor privado e plenamente capitalizado para fins de poupança, e;
  - um pilar voluntário para aquelas pessoas que desejam mais proteção na aposentadoria. (BANCO MUNDIAL, 1994).

No Brasil e em vários países do mundo, a crise econômica ainda exhibe suas consequências. Iniciada em 2007 nos EUA, a crise completa dez anos e somente agora alguns países apresentam sinais positivos em suas economias, mas, mesmo assim, sem resolução dos graves problemas sociais decorrentes dela, tais como: o crescimento do desemprego, a queda na renda do trabalho, o aumento das desigualdades, a perda de direitos e a precarização do trabalho. Pela avaliação dos organismos internacionais e pelos cenários descritos em seus documentos divulgados, as evidências apontam para panoramas de baixo crescimento econômico nos próximos anos, e não há previsões para melhorias em curto prazo de tempo (ANFIP, 2016).

Nos anos de 2016 e 2017, o Brasil vêm enfrentando uma recessão nunca vista antes e de difícil superação, com dificuldades dos mais diversos tipos: aumento do desemprego, que corrói o tecido social, deteriora a renda das famílias e empresas retraindo investimentos e apostando na precarização do trabalho como variável de ajuste de custos e de recomposição de seus lucros. Segundo relatório da ANFIP de 2016 :

Com a recessão e sob as consequências de um grande volume de desonerações tributárias promovidas no período anterior, as contas fiscais dos governos não fecham. Um país acostumado a praticar entre 2% e 3% de superávit primário, acumula déficits fiscais de grande magnitude, pressionando ainda mais os gastos sociais (ANFIP, 2016).

Em vista aos vários problemas enfrentados pelo Brasil, novamente está em perspectiva uma reforma no país, levando seus representantes políticos a decisões de alterações legislativas que atacam diretamente o sistema de Seguridade Social, em cortes de diversos programas e mudanças nos direitos sociais, além de propostas para uma ampla reforma no regime previdenciário geral, público e dos servidores (ANFIP,2016).



### 3.3 Os tipos de reformas realizadas na América Latina nos anos 1980 e 1990

Entre as décadas de 1960 e 1970 foram feitas algumas reformas parciais que fracassaram por não tratarem os problemas fundamentais dos seus sistemas. O Chile foi uma exceção já que efetuou uma reforma radical em 1980 de privatização, com políticas apoiadas por agências internacionais.

Segundo Mesa-Lago (1994) a maioria das reformas da previdência social na América Latina se concentram em programas de pensão. São quatro os tipos de reformas que surgiram nos países:

- a) Programas públicos reformados: o programa público continua operando, porém com algumas modificações;
- b) Programas privados substitutivos: o programa público se encerra e é substituído por um programa privado de capitalização total;
- c) Programas mistos: combinação de programas público e privado;
- d) Programa de pensões complementares: tomam diversas formas e complementam as contribuições, porém não substituem o programa público.

#### a) Programas públicos reformados

O maior exemplo desse enfoque está na Costa Rica, onde durante a década de 1980 e início de 1990 se introduziram reformas no seu instituto geral de previdência social (CCSS) para estabilizar seus programas de pensões incluindo: aumento da idade para recebimento por tempo trabalhado de 55 para mulheres e 57 para homens para 60 ½ para mulheres e 62 ½ para homens; aumento da contribuição salarial geral e a introdução de contribuições escaladas para desencorajar uma aposentadoria prematura; medidas de controle para diminuir a evasão e morosidade assim como convênios com o Estado para pagar dívidas anteriores; políticas de ajuste e eficiência para cortar o gasto administrativo. Além disso, uma lei em 1992 acabou com vários programas de aposentadoria independentes para funcionários públicos e incorporou tais programas no sistema geral da CCSS: quem estava nos programas independentes mantiveram seus direitos enquanto os novos ocupantes de cargos no serviço civil se incorporavam automaticamente a CCSS sob suas condições (MESA-LAGO, 1994, p.8).

O Brasil e o México são dois países que mantêm seus programas de pensões públicos sem fazer reformas estruturais importantes. No México o instituto geral de previdência social (IMSS) incrementou suas contribuições e em 1992 se introduziu um novo programa de pensões complementar obrigatória. No Brasil se espera uma reforma constitucional.

#### b) Programas privados substitutivos

O Chile é o pioneiro nesse modelo de privatização, na América Latina e provavelmente em todo o mundo. Nesse tipo de reforma, o antigo programa público baseado em um regime de repartição, é substituído por um novo programa privado obrigatório, com capitalização total, administrado por corporações privadas, as chamadas Associações de Fundos de Pensão (AFPs). Aos segurados no programa público é dada a opção de manter-se nesse programa ou passar para uma AFP dentro de um período estipulado. As condições do sistema público ficam mais restritas e vai desaparecendo quando não houver mais beneficiários que o adotem. Apenas os empregados contribuem no novo sistema e não mais o empregador também e o Estado financia o déficit gerado pela reforma.

Em seguida a fim de promover uma reforma baseada no modelo chileno, o Peru aprovou uma lei em 1992 que se adere fundamentalmente a esse modelo. Porém não existem outras reformas deste tipo implantadas na América Latina, apesar da Colômbia enviar ao Congresso, em 1992, um projeto de lei que seguia esse modelo, entretanto o projeto foi retirado e ficou sujeito a discussão.

#### c) Programas mistos

A Argentina e o Uruguai constituem exemplos desse enfoque. Em ambos os casos o programa público continua, porém, reformado: na Argentina as condições de prestação são mais drásticas que no Uruguai. Nos dois países o programa público proporciona uma pensão básica. Na Argentina o programa complementar básico se assemelha ao modelo chileno, porém no Uruguai pode ser administrado por instituições públicas e privadas e possui diversidade no financiamento. No Peru e Colômbia se apresentaram um decreto de lei e projeto que seguiam a opção mista antes dos seus governos decidirem seguir o modelo substitutivo de privatização.

#### d) Programas de pensões complementares

Programas de pensões complementares (PPC) têm sido implantadas na Europa durante os últimos anos, todavia se encontram em uma fase iniciante na América Latina. A pensão complementar suplementa a pensão que o programa público geral oferece, principalmente porque este último é básico e uniforme, seus níveis são muito baixos e não proporcionam uma proteção adequada. O propósito do suplemento é, portanto, é elevar a pensão para manter o nível de vida que o aposentado tinha antes de sua aposentadoria. Porém na América Latina, a maioria dos poucos PPC que existem não seguem esta definição, pois complementam pensões pagas pelo programa geral, que não são básicas e uniformes, mas se sustentam pelas

contribuições feitas antes da aposentadoria pelos assegurados de acordo com seu tempo de contribuição e afiliação.

As pensões do programa geral em muitos países são corroídas pela inflação durante as crises, permanecendo em um nível mais básico e mínimo, produzindo uma demanda por PPC. Este último poderia tomar formas diversas: obrigatório e voluntário; estabelecido por lei, por convênios coletivos ou por empresas; administrado por instituições de previdência social, corporações privadas (com ou sem fins lucrativos) ou ambas; e financiado pelo assegurado (Castro Gutiérrez apud MESA-LAGO, 1994).

## **4. A PREVIDÊNCIA SOCIAL DO BRASIL**

### **4.1 Contexto histórico da previdência no Brasil**

A evolução histórica da previdência social no Brasil teve seu grande marco oficial em 1923, através da Lei Eloy Chaves, Decreto Legislativo nº 4.682, de 24 de janeiro de 1923, foi quando os trabalhadores da iniciativa privada começaram a ser amparados pela Previdência Social urbana, pois ela permitiu a instituição de Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAP's) aos ferroviários, mas posteriormente outras categorias instituíram tais caixas de aposentadoria, por tal motivo a Lei foi considerada como o marco oficial da Previdência Social no Brasil (IBRAHIM, 2012).

Segundo Gomes (2009), a evolução da previdência do Brasil foi marcada por vários acontecimentos. Em 1933, algumas CAP's foram transformadas em Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAP) e organizadas por categorias como industriais, comerciantes, bancários, entre outros. A Constituição de 1934 tornou oficial essa forma de organização por categorias instituindo o Estado como responsável e a arrecadação tripartite: empregados, empregadores e governo.

A partir do ano 1945 foram feitas várias tentativas de unificar os institutos e, em 1947 é proposto uma reforma do sistema com a Lei Orgânica da Previdência Social, aprovada somente em 1960. Através dessa lei, a previdência se manteve com contribuições obrigatórias de empregados e empregadores (GOMES, 2009). O sistema previdenciário iniciaria o seu processo de universalização a partir do governo Vargas, moldando-se ao caráter corporativo, com a implantação dos institutos de aposentadoria e pensões organizados por categorias profissionais. Muito criticado pela diversidade dos planos de custeio e de benefícios oferecidos aos trabalhadores e pelos grandes esforços e recursos que necessitava, esse modelo se manteve até a edição da Lei nº 3.807, de 26 de agosto de 1960, conhecida como Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS), que instituiu planos de benefícios e de custeio únicos para o conjunto dos trabalhadores não submetidos a regimes próprios de previdência, obrigando-os a se filiarem através do exercício de atividade remunerada (MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL, 2009).

Em 1966 foi criado o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), que reuniu os institutos de aposentadorias e pensões existentes, os chamados IAP. Na década de 1970 ocorre a inclusão dos trabalhadores rurais, mais precisamente em 1971, através do Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural (FUNRURAL), e dos empregados domésticos em 1973 (GOMES, 2009).

Além da unificação institucional realizada através do Instituto Nacional de Previdência Social – INPS, em 1966, foi ampliado, nesse período o número de categorias inseridas incluindo-se o trabalhador rural (1969), o empregado doméstico (1973), o jogador profissional de futebol (1973) e o trabalhador temporário (1974), dentre outras categorias. Foram também inseridos novos benefícios, dentre os quais o salário-maternidade, e flexibilizadas as regras que garantiam a manutenção do equilíbrio entre custo e benefício, generalizando-se, dentre outras práticas, a contagem de tempo de trabalho fictício, fatores que compuseram parte da gênese dos déficits financeiro e atuarial enfrentados pelo sistema a partir dos anos 80 (MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL, 2009).

Segundo o Ministério da Previdência Social, 2009:

Observe-se que o decrescimento ou quase extinção dos direitos políticos nesse período foi, com frequência, compensado por benesses na área social, tendo sido a previdência social a principal moeda de troca dos governantes militares, para obtenção de apoio popular.

Em 1974, todo o sistema previdenciário passou a ser coordenado pelo então Ministério da Previdência e Assistência Social. A seguir, em 1977 é criado o Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social, retirando a assistência médica e criando um novo órgão, o Instituto Nacional de Assistência Médica e Previdência Social (INAMPS). Em 1990, ocorreram novas mudanças no sistema previdenciário com o Ministério da Previdência Social sendo novamente integrado ao Ministério do Trabalho e o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS) foi substituído pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) (GOMES, 2009).

A Constituição de 1988, art. 194 definiu o sistema de seguridade social brasileiro baseada no Estado de Bem-Estar Social, integrando ações que têm por objetivo proteger e amparar a sociedade contra contingências como: assegurar a renda dos trabalhadores para os casos de perda da sua capacidade de trabalho, no caso do seguro social (ou previdência social); prover condições mínimas de subsistência para os segmentos da sociedade mais necessitados (assistência social); e prestar serviços de assistência à saúde para toda a sociedade (PREVIDÊNCIA SOCIAL, 2017).

Juntamente com a Constituição Federal de 1988, foi instituído o sistema tripartite da seguridade social, formado pela previdência, pela saúde e pela assistência social, cuja regulamentação geral ocorreu em 24 de julho de 1991, com a aprovação da Lei nº. 8.212, que trata da organização da seguridade social e institui o seu plano de financiamento e custeio. Em meio a diversas mudanças importantes, a previdência social passou por profundas transformações, tais como a instituição de regime jurídico único para os servidores públicos e

o reconhecimento da igualdade previdenciária para o trabalhador rural (MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL, 2009).

Atualmente vigora no Brasil três regimes previdenciários: o Regime Geral da Previdência Social (RGPS), o Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) e o Regime de Previdência Complementar. O Regime Geral de Previdência Social (RGPS) é responsável por proporcionar uma proteção previdenciária básica para o setor privado (OLIVEIRA, BELTRÃO, & PASINATO, 1999).

O Regime Geral de Previdência Social (RGPS) tem suas políticas elaboradas pela Secretaria de Previdência do Ministério da Fazenda e executadas pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), autarquia federal vinculada ao Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário. Dentre os contribuintes, encontram-se os empregadores, empregados assalariados, domésticos, autônomos, contribuintes individuais e trabalhadores rurais.<sup>1</sup>

O Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) é o sistema utilizado por servidores públicos da União, Estados e Municípios. Estes seguem um regime diferenciado dos trabalhadores do setor privado. Os Estados e o Distrito Federal criaram seus próprios regimes com regras específicas quando à contribuição e recebimento dos benefícios. Entretanto, aqueles municípios que não possuem regime próprio devem, obrigatoriamente, seguir a RGPS (SOTRATTI, 2018).

No intuito de equilibrar a previdência no serviço público foi criada em 2012 a previdência complementar para os servidores públicos federais, a FUNBRESP<sup>2</sup>. Desde 4/2/2013, os servidores ingressantes no serviço público executivo federal deixaram de contribuir para o RPPS sobre o valor total da sua remuneração, e passaram a contribuir sobre o teto do salário de contribuição do RGPS. Caso queira, o segurado do RPPS pode contribuir para o FUNPRESP sobre valor referente a diferença entre o valor total da remuneração e o teto do RGPS. O segurado pode contribuir até 8,5% sobre o valor que ultrapassar o teto do RGPS (SOTRATTI, 2018).

Dentro do RPPS existem aposentadorias específicas concedidas para os servidores públicos. A aposentadoria compulsória é concedida com proventos proporcionais ao tempo de contribuição, e possui um valor mínimo superior ao salário mínimo. A Emenda Constitucional nº 88/2015 e a Lei Complementar nº 152/2015 elevaram a idade de aposentadoria compulsória do servidor de 70 para 75 anos, com proventos proporcionais, de forma coerente com o aumento

---

<sup>1</sup> Disponível em: <http://www.previdencia.gov.br/perguntas-frequentes/regime-geral-rgps/>. Acesso em: 17/10/2018.

<sup>2</sup> Disponível em: <https://www.funpresp.com.br/transparencia/a-funpresp/quem-somos>. Acesso em: 01/11/2018.

da expectativa de sobrevida da população brasileira (MINISTÉRIO DO TRABALHO E PREVIDÊNCIA SOCIAL, 2016).

A categoria dos professores possui características diferenciadas também com a redução de cinco anos no requisito da idade e tempo de contribuição para aqueles que comprovarem tempo de efetivo exercício das funções de magistério na educação infantil, no ensino fundamental e médio. A idade mínima de aposentadoria para homens é de 55 anos e 30 de contribuição enquanto que para as mulheres a idade mínima é 50 e 25 anos de contribuição (MINISTÉRIO DO TRABALHO E PREVIDÊNCIA SOCIAL, 2016).

Os Policiais Federais e Policiais civis Estaduais e Distritais, entretanto não possuem idade mínima para se aposentar, somente tempo de contribuição estipulado de 30 anos para homens e 25 para mulheres e tempo de atividade policial de 20 anos para homens e 15 para mulheres (MINISTÉRIO DO TRABALHO E PREVIDÊNCIA SOCIAL, 2016).

Além dessas modalidades específicas, o artigo 40 da Constituição, com a redação da Emenda nº 47/2005, prevê três modalidades de aposentadoria especial com os seguintes requisitos: portadores de deficiência, que exerçam atividade de risco (à exceção de policiais federais e civis) e para trabalhadores que exerçam atividades sob condições que prejudiquem a saúde ou a integridade física (MINISTÉRIO DO TRABALHO E PREVIDÊNCIA SOCIAL, 2016).

Em 2008 entrou em vigor a Lei Complementar nº 128 que inseria a figura do empresário individual, ou MEI, no sistema previdenciário que possuam rendimentos anuais de R\$36 mil ou rendimento mensal de R\$3 mil. Essa nova regra pretendia englobar todos os trabalhadores classificados por conta própria como camelôs, ambulantes, vendedores, verdureiros, cabeleireiros, eletricitas, pintores, carroceiros, feirantes, encanadores e outros profissionais que não comprovam renda formal. Eles pagariam tributo em valor fixo equivalente a 11% do salário mínimo vigente destinado para a Previdência Social, além do Imposto Sobre Serviços – ISS no valor de R\$5,00 (cinco reais), no caso de trabalhadores que prestam serviços e, ao Estado R\$1,00 (um real) na forma de ICMS, Imposto sobre Circulação de Mercadorias (MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL, 2017).

Desta forma todo trabalhador com carteira assinada é automaticamente filiado à Previdência Social e quem trabalha por conta própria precisa se inscrever e contribuir mensalmente para ter acesso aos benefícios previdenciários. São segurados da Previdência Social os empregados, os empregados domésticos, os trabalhadores avulsos, os contribuintes individuais e os trabalhadores rurais. Mesmo quem não tem renda própria, como as donas-de-

casa e os estudantes, pode se inscrever na Previdência Social. O trabalhador que se filia à Previdência Social é chamado de segurado (PREVIDÊNCIA SOCIAL, 2017).

Sobre o trabalhador rural a Constituição prevê que o trabalhador rural pode se aposentar por idade cinco anos antes do trabalhador urbano. Isso faz com que a idade média de aposentadoria do trabalhador rural seja menor do que a do urbano (MINISTÉRIO DO TRABALHO E DA PREVIDÊNCIA SOCIAL, 2016).

A Constituição prevê para o trabalhador rural as seguintes condições no Artigo 195:

O produtor, o parceiro, o meeiro e o arrendatário rurais e o pescador artesanal, bem como os respectivos cônjuges, que exercem suas atividades em regime de economia familiar, sem empregados permanentes, contribuirão para a seguridade social mediante a aplicação de uma alíquota sobre o resultado da comercialização da produção e farão jus aos benefícios nos termos a lei (CF, 1988).

A Constituição prevê algumas previdências especiais como é o caso do contribuinte individual, o segurado especial e o empregado rural. O contribuinte individual pode ser o produtor rural pessoa física ou trabalhador rural por conta própria. O produtor rural pessoa física se caracteriza sendo aquele que explora atividade agropecuária permanentemente ou temporariamente, em área superior a 4 módulos fiscais ou em área igual ou inferior a 4 módulos fiscais com empregados permanentes. A contribuição se dá sobre 20% do salário e na qualidade de empregador rural 2,1% sobre o valor da receita bruta da comercialização da sua produção (MINISTÉRIO DO TRABALHO E DA PREVIDÊNCIA SOCIAL, 2016).

O trabalhador rural por conta própria é aquele que presta serviços de natureza rural eventualmente, a um ou mais empregadores, sem relação de emprego. A contribuição ocorre sobre 20% do salário ou 11% sobre o salário mínimo e nesse caso não tem direito a aposentadoria por tempo de contribuição (MINISTÉRIO DO TRABALHO E DA PREVIDÊNCIA SOCIAL, 2016).

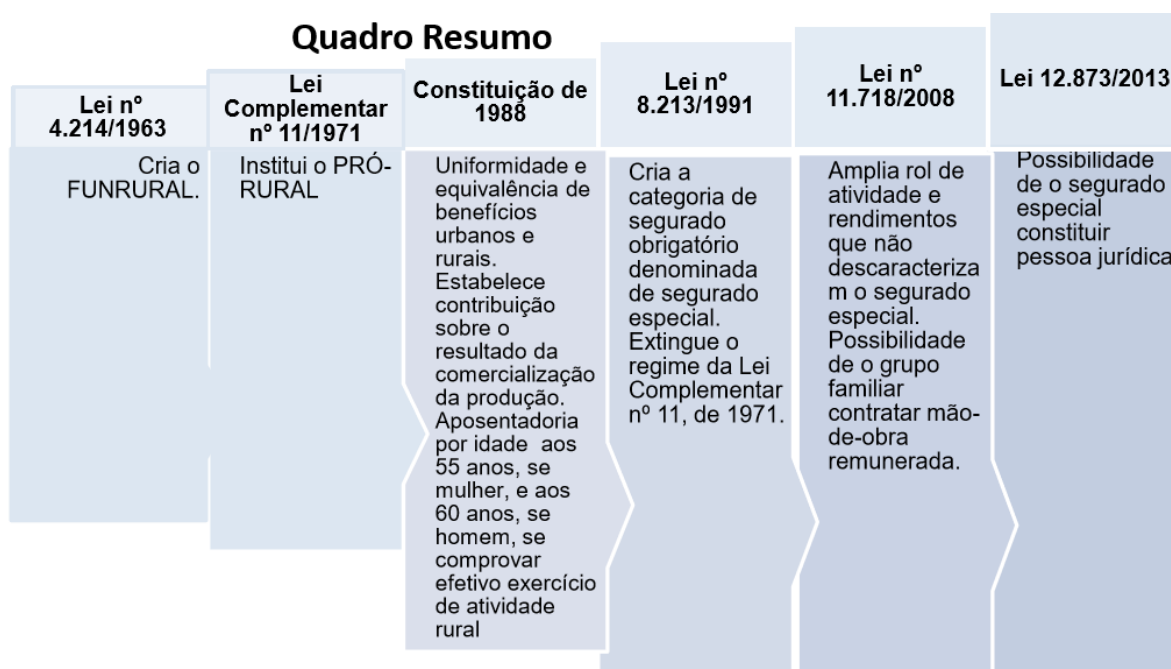
O Segurado Especial é aquele que explora atividade agropecuária de até 4 módulos fiscais como por exemplo o seringueiro ou extrativista vegetal que faça dessa atividade principal fonte de renda. Essa categoria não pode possuir empregados e se caracteriza por ser um regime de economia familiar. A contribuição é única para o grupo familiar de 2,1% sobre o valor da receita bruta da comercialização da sua produção recolhida pela empresa adquirente da produção. Além disso, há a contribuição facultativa adicional de 20% opcional e nesse caso o membro do grupo familiar terá direito a benefícios com valores acima do piso previdenciário e aposentadoria por tempo de contribuição (MINISTÉRIO DO TRABALHO E DA PREVIDÊNCIA SOCIAL, 2016).



O empregado rural é aquele que presta um serviço de natureza rural a algum empregador eventualmente mediante remuneração. A contribuição é retida e recolhida pelo empregador no valor de 8, 9 ou 11% incidente sobre o respectivo salário de contribuição de acordo com o seu valor (MINISTÉRIO DO TRABALHO E DA PREVIDÊNCIA SOCIAL, 2016).

Na previdência rural a contribuição incide, em regra, sobre a comercialização da produção no caso de agroindústria e produtor rural pessoa jurídica no valor de 2,6% sobre a receita bruta da comercialização. A Constituição Federal de 1988 estabeleceu tratamento diferenciado para o agricultor familiar na tentativa de ampliar a proteção previdenciária no campo (MINISTÉRIO DO TRABALHO E DA PREVIDÊNCIA SOCIAL, 2016).

### Quadro 1 - Evolução do Conceito de Segurado Especial



Fonte: MTPS; Elaboração: MTPS

Os benefícios da Previdência Social são especificados em: aposentadoria por idade, aposentadoria por invalidez, aposentadoria por tempo de contribuição, aposentadoria especial, auxílio-doença, auxílio acidente, auxílio reclusão, pensão por morte, pensão especial (aos portadores da Síndrome da Talidomida), salário-maternidade, salário-família e a assistência social chamada de Benefício de Prestação Continuada (BPC) da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS).<sup>3</sup>

<sup>3</sup> Disponível em: <https://www.inss.gov.br/beneficios/>. Acesso em: 14/10/2018.

Segundo os autores Giambiagi e Tafner (2007), a concessão de benefícios pelo sistema de seguridade vai além de aposentadorias, passando por várias idades e diferentes tipos de benefícios.

A Constituição de 1988 adotou o conceito de seguridade social, onde estão unificadas todas as fontes de recursos das contribuições da seguridade social destinadas ao RGPS, ao Sistema Único de Saúde (SUS) e aos programas de prestação de benefícios assistenciais. As ações e programas integrantes do sistema de seguridade social brasileiro apresentam características bastante distintas. O sistema de saúde presta serviços de assistência para toda a população, independentemente de vínculo contributivo. A assistência social, por sua vez, garante o pagamento de benefícios apenas para a parcela da população que não possui outros meios de subsistência, com o financiamento independente de contribuição. A previdência social é o único programa integrante do sistema de seguridade social brasileiro que requer um vínculo contributivo e pode ser entendida como um seguro obrigatoriamente feito pelos trabalhadores para que possam, quando alcançarem a inatividade, manter seu padrão de rendimentos ou pelo menos parte dele (OLIVEIRA, BELTRÃO, & PASINATO, 1999).

Quanto à previdência privada no Brasil, assim chamada até a Constituição de 1988 teve seu princípio no século XIX através de instituições associativas baseadas em sistemas mutualistas de inspiração franciscana que surgiram inicialmente entre militares e funcionários públicos. Os benefícios tinham por objetivo sanar contingências não programadas, tais como morte, doença e invalidez. O surgimento das sociedades de capitalização e a criação de planos financeiros de aposentadoria, pensão e pecúlio levaram à proliferação da comercialização da previdência privada na modalidade aberta, que seguiu praticamente sem fiscalização até a criação da Superintendência de Seguros Privados – SUSEP, em 1966 (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2016).

A autarquia recém-criada seguia sem estrutura e, a ausência de regulamentação no setor, o aumento da concorrência e a persistente ocorrência de crimes contra a poupança popular levaram à reformulação da Lei nº 6.435, de 1977, que tratava sobre as entidades de previdência privada. No que diz respeito às entidades fechadas, lançaram-se as bases para a criação do órgão regulador e fiscalizador, no âmbito do então Ministério da Previdência e Assistência Social (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2016).

Segundo o Relatório Final da CPI dos fundos de pensões (2016), o surgimento da previdência privada obteve inspiração no modelo norte-americano, cujas características ganharam força com base na evolução do mercado de capitais no período pós-guerra, trazendo inovações como, por exemplo, os chamados *fringe benefits*, benefícios de aposentadoria complementar

derivados do contrato de trabalho e na forma de salários indiretos. Essa tendência também originou, no Brasil, a partir da década de 90, os atuais Planos Geradores de Benefício Livre, um produto bancário mais conhecido como PGBL, com incentivo fiscal por meio de diferimento do pagamento de imposto de renda sobre aplicações em planos de previdência complementar. A inspiração surgiu mais especificamente nos difundidos planos 401-K dos Estados Unidos da América da década de 80, cuja denominação foi devida à inclusão de uma alínea “k” ao art. 401 do regulamento do imposto de renda daquele país (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2016).

Seja nos fundos de pensão oferecidos como salários indiretos, nos planos 401-K, nos nossos planos do tipo PGBL ou nos Fundos de Pensão, a concepção segue a mesma lógica: benefícios de aposentadoria concedidos sobre reservas financeiras acumuladas a partir de contribuições de participantes e, em alguns casos de patrocinadores. É um regime de capitalização, portanto. E assim sendo, depende do desempenho obtido pelos gestores para as carteiras que compõem os planos (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2016).

#### 4.2. O fator previdenciário e as reformas dos anos 1990

A nova Constituição Federal de 1988 inauguraria uma nova etapa para a previdência social, reunindo benefícios e serviços destinados ao cidadão brasileiro, dentre os quais se destacam as aposentadorias e pensões, o auxílio-doença, o salário-maternidade, o salário-família, o auxílio-reclusão, o Sistema Único de Saúde (SUS), além dos benefícios assistenciais como Bolsa-Família e o Benefício de Prestação Continuada (BPC), entre outros (CPIPREV, 2017).

De acordo com a Constituição, em seu art. 194:

“A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.” (CF)

Segundo Boschetti (2003), ao resgatar os princípios promulgados no artigo 194 do Capítulo II sobre a Seguridade Social da Constituição Federal, e que deveriam orientar a operacionalização da seguridade social no Brasil, é possível observar alguns pontos:

A **universalidade** da cobertura não significa que serão assegurados direitos iguais para todos. Na verdade, indica que a saúde é direito de todos, que a assistência é devida a quem necessitar e, nos casos do salário mínimo para idoso e deficiente, a necessidade deve estar associada à incapacidade para trabalhar; e a previdência é um direito derivado de uma contribuição anterior, ou seja, mantém a lógica do seguro, mas a desvincula de um emprego com carteira de trabalho. A partir da Constituição, qualquer pessoa, mesmo que não esteja exercendo uma atividade remunerada pode contribuir para a previdência como autônomo, o que rompe com o conceito de cidadania regulada.

O princípio da **uniformidade e da equivalência** dos benefícios garante a unificação dos regimes urbanos e rurais no âmbito do regime geral da previdência; mediante contribuição, os trabalhadores rurais passam a ter direito aos mesmos

benefícios dos trabalhadores urbanos. Este princípio, entretanto não se aplica para tornar equivalente os benefícios dos trabalhadores do setor público e do setor privado. Permanece uma forte diferenciação entre estas categorias, não resolvida pela Constituição.

A **seletividade e a distributividade** na prestação de benefícios e serviços apontam a opção da seguridade social brasileira pela “discriminação positiva” ou, se se preferir um eufemismo, pelas “ações afirmativas”. Este princípio não abrange apenas os direitos assistenciais, ele abre também a possibilidade de tornar seletivos tanto os benefícios da previdência quanto os da saúde. A **irredutibilidade** do valor dos benefícios indica que nenhum benefício pode ser inferior ao salário mínimo, e estes deverão ser reajustados de forma a não serem corroídos pela inflação.

A **diversidade** das bases de financiamento tem duas implicações. Primeiro, as contribuições dos empregadores não devem ser mais baseadas somente sobre a folha de salários. Elas devem incidir sobre o faturamento e o lucro, de forma a tornar o financiamento da seguridade social mais redistributivo e progressivo, o que compensaria a diminuição das contribuições patronais ocasionadas pela introdução da tecnologia e conseqüente redução da mão de obra. Em seguida, esta diversificação obriga o governo federal, os Estados e os municípios a destinarem recursos fiscais ao orçamento da seguridade social.

Finalmente, o **caráter democrático e descentralizado** da administração, *“mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados”* (artigo 194, inciso VII), assegura que aqueles que financiam e usufruem dos direitos (os cidadãos) devem participar das tomadas de decisão. Isto não significa, por outro lado, que os trabalhadores e empregadores devem administrar as instituições responsáveis pela seguridade social. Tal responsabilidade continua sob a égide do Estado. Tais princípios constitucionais, genéricos, mas norteadores da direção a ser tomada pela seguridade social, deveriam provocar mudanças profundas na saúde, previdência e assistência, no sentido de articulá-las e formar uma rede de proteção ampliada, coerente e consistente. Deveriam, enfim, permitir a transição de ações fragmentadas, desarticuladas e pulverizadas para *“um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social”* (Artigo 194 da Constituição da República Federativa do Brasil). Apesar de tais indicações, não parecem ter sido estes os princípios que sustentaram a implementação das políticas que compõem a seguridade social, e muito menos a reforma ocorrida recentemente no âmbito da previdência social (BOSCHETTI, p.16-17,2003).

Segundo Giambiagi, Mendonça, Beltrão e Ardeo (2004) - no artigo Diagnóstico da Previdência Social no Brasil: o que foi feito e o que falta reformar? - nos dois governos de FHC (1995-1998 e 1999-2002) foram aprovadas duas reformas importantes para o regime previdenciário. A primeira foi a Emenda Constitucional 20 (EC 20), de 1998, que alterou aparatos constitucionais importantes como a fórmula de reajuste das aposentadorias. Quanto ao RGPS, que afeta os indivíduos que se aposentam pelo INSS, a principal mudança da EC 20 foi a “desconstitucionalização” da fórmula de reajuste das aposentadorias. Até então, estava estabelecido na Constituição que o benefício seria calculado pela média dos últimos 36 salários (3 anos) de contribuição. Isso induzia a uma subdeclaração da renda, pois nos (n – 36) meses anteriores à aposentadoria não havia nenhum incentivo a declarar a renda verdadeira e pagar as contribuições sobre ela incidentes, já que o valor da aposentadoria não dependeria do montante da contribuição. No que diz respeito aos funcionários públicos, a EC 20 também estabeleceu

mudanças dentre elas: que para os funcionários ativos passaria a haver uma idade mínima para a aposentadoria, de 53 anos para os homens e 48 para as mulheres, que poderia ser adiantada através de regra de transição baseada em “pedágios” sobre o tempo que faltava para a aposentadoria por tempo de contribuição. Quanto aos novos entrantes no sistema, estes passariam a estar sujeitos a uma idade mínima para aposentadoria por tempo de contribuição, de 60 anos para os homens e 55 para as mulheres, mantida a redução de cinco anos no caso dos professores de primeiro e segundo graus, prevista na Constituição (GIAMBIAGI, et al. 2004). O governo de FHC, empossado em 1995 focou suas ações nas reformas constitucionais com o objetivo de cumprir o plano de estabilização (Plano Real). Assim, a chamada Reforma da Previdência integrava um conjunto de propostas de emendas constitucionais com o objetivo de liberalizar a economia, aumentar a produtividade e conter o déficit público (OLIVEIRA, FERREIRA & CARDOSO, 2016).

Outra reforma importante foi o chamado “fator previdenciário” através da Lei 9.876, que definiu que no caso de aposentados pelo INSS e preservando o direito daqueles que já estavam em inatividade, os novos beneficiários passariam a ter a sua aposentadoria calculada em função da multiplicação de dois componentes: o primeiro é a média dos 80% maiores salários de contribuição a partir de julho de 1994, em vez do critério anterior dos últimos 36 meses; o segundo é o “fator previdenciário”, um coeficiente tanto menor (maior) for quanto menor (maior) o tempo de contribuição e a idade de aposentadoria e calculado a partir de uma fórmula matemática baseada nesses dois parâmetros e na expectativa de sobrevida da pessoa (GIAMBIAGI et al, 2004).

A introdução do fator previdenciário buscava garantir o cumprimento dos requisitos para o recebimento do benefício, segundo a legislação brasileira. A proposta original não contemplava qualquer transição entre a fórmula de cálculo antiga e nova. Dois indivíduos exatamente com o mesmo perfil contributivo, teriam benefícios muito diversos, caso se aposentassem, respectivamente, um dia antes ou um dia depois da promulgação da Lei. Muitas pessoas moldaram seus planos de vida levando em conta as regras vigentes de aposentadoria e essa mudança abrupta ocasionou transtornos e choques. Para apaziguar esse choque foi introduzida uma regra de transição, relativamente curta, de 5 anos (OLIVEIRA, FERREIRA & CARDOSO, 2016).

Logo no início dos anos 2000, as políticas do governo Lula visaram complementar as reformas de FHC. Segundo Giambiagi, Mendonça, Beltrão e Ardeo (2004), estas afetaram em maior medida o INSS, enquanto a reforma de Lula atingiu basicamente o regime de

funcionários públicos. Dentre as medidas da proposta de Emenda Constitucional, o governo Lula propôs e enfim conseguiu a aprovação efetuando mudanças: ao taxar rendimentos dos inativos em 11% do valor excedente ao teto do INSS; fixar um teto igual ao do INSS para as futuras aposentadorias daqueles que vierem a ingressar no setor público após a aprovação da reforma e que trabalharem onde estiver instituído a previdência complementar; antecipar imediatamente a idade mínima de 60 anos para os homens e 55 para as mulheres, mantendo a redução de cinco anos para os professores de primeiro e segundo graus, para receberem aposentadoria integral; aplicar uma penalidade de 5% para aqueles que quiserem se aposentar mais cedo com a idade estipulada anteriormente, de 53 e 48, para homens e mulheres, respectivamente; estabelecer um redutor do valor das novas pensões em relação ao benefício original, fixado em 30% sobre o valor que exceder o teto do INSS; modificar a fórmula de cálculo do benefício possibilitando que seja feito com base na média dos salários de contribuição, similar ao proposto no governo de FHC e, substituindo a fórmula que utilizava como base o salário no final de carreira; definir um teto para o valor das aposentadorias, limitando ao máximo o salário de cada Poder em cada uma das instâncias da federação e por fim elevar o teto do RGPS para R\$2400,00. No governo Lula foram feitas propostas que afetaram os funcionários públicos que não foram mencionadas no governo FHC (GIAMBIAGI et al., 2004)

A reforma previdenciária realizada em 1988 e os ajustes sofridos ao longo de cada governo, impactou fortemente os trabalhadores e principalmente os regidos pela CLT, sobretudo o setor privado. As consequências dessa reforma mostram que houve a redução dos direitos dos trabalhadores em face de várias medidas tais como: a transformação do tempo de serviço em tempo de contribuição, tornando mais difícil se aposentar, principalmente para aqueles sem carteira assinada; a estipulação da idade mínima de 48 anos para mulher e 53 para homens para a aposentadoria; acréscimo de 40% no tempo de contribuição para os segurados atuais; o estabelecimento de um teto nominal para os benefícios e a desvinculação desse teto do valor do salário mínimo, o que rompe com o princípio constitucional de irredutibilidade do valor dos benefícios e o fim das aposentadorias especiais; além dessas medidas, o fator previdenciário, já mencionado no texto, introduziu uma nova fórmula de cálculo dos benefícios, resultando em uma redução no montante final dos benefícios concedidos (BOSCHETTI, 2003).

Quanto às aposentadorias do setor público, também houve mudanças que suprimiram alguns direitos, entre eles está a exigência de idade mínima para aposentadoria integral ou proporcional de 60 anos para homens para 55 para mulheres; aumento de 20 % do tempo de contribuição para aposentadoria proporcional e 40% para integral; comprovação de cinco anos

no cargo efetivo de servidor público para requerimento da aposentadoria; fim da aposentadoria especial para professores universitários (com 25 anos de atividades os professores universitários podiam se aposentar, segundo a lei de 1960 e no decreto de 1964, porém a partir das mudanças legislativas de 95, o tempo passou para 30 anos de trabalho para os professores e 25 para as professoras); tempo de licença prêmio não pode mais ser contado em dobro para efeito de aposentadoria; introdução da aposentadoria compulsória aos 70 anos e implantação de um regime de previdência complementar para servidores públicos federais, estaduais e municipais (BOSCHETTI, 2003).

#### **4.3. A relação entre trabalhadores contribuintes e a população idosa**

O regime de previdência adotado no Brasil se baseia em um modelo de repartição simples, pautado na premissa do equilíbrio entre as contribuições geradas pelos trabalhadores ativos e os beneficiários inativos. A sustentação ocorre com o crescimento do número de trabalhadores contribuintes, ou seja, maior número de pessoas ativas que “pagariam” a parcela daqueles que recebem o benefício e estão inativos no mercado de trabalho (NAJBERG, IKEDA, 1999).

Há dois regimes de arrecadação: o Regime Geral de Previdência Social (RGPS) que abrange os trabalhadores do setor privado e Regime Próprio de Previdência Social, destinado ao setor público (NAJBERG, IKEDA, 1999). A arrecadação da previdência social é feita através de tributos descontados dos salários dos trabalhadores, reduzindo a sua remuneração líquida. Por um lado, com a diminuição dos ganhos líquidos mais horas são necessárias para compensar esses descontos, incentivando mais horas trabalhadas. Em contrapartida, as deduções constituem desincentivo ao trabalho pois o ganho líquido de uma hora adicional de trabalho é menor e os trabalhadores não possuem incentivo para encontrar um emprego ou outra atividade de duração mais longa. A presença desses descontos também cria um incentivo no sentido de procurar emprego em partes da economia onde eles não são obrigatórios por lei ou onde o cumprimento da lei é menos exigido (THOMPSON, 2000).

De acordo com os autores Najberg e Ikeda (1999), desde o seu início o Regime Geral segue o modelo de repartição simples: sempre foram cobradas contribuições previdenciárias tanto dos trabalhadores quanto dos empregadores do mercado formal para cobrir os gastos com os benefícios dos inativos da seguridade social. No entanto, nos anos em que as arrecadações excederam as despesas com benefícios, outros gastos do governo foram financiados com os superávits previdenciários, sem nenhuma consideração atuarial com os compromissos futuros. Sem medidas para controlar ou ainda uma reforma, a expectativa era de um aumento contínuo



e expressivo do déficit do Regime Geral. A previdência brasileira é uma das que mais gasta com benefícios para a população e possui um dos maiores programas de renda mínima do mundo (NAJBERG, IKEDA, 1999).

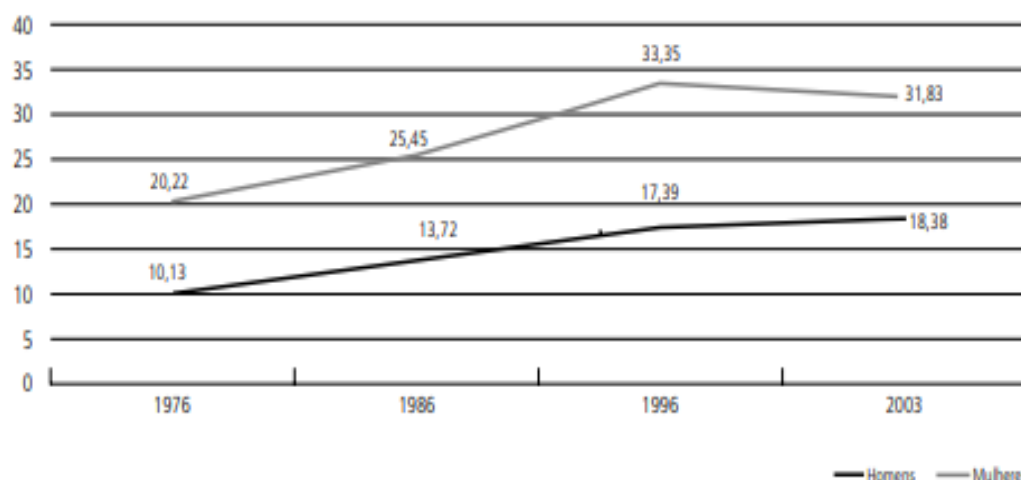
Segundo relatório da OCDE de 2018, o sistema previdenciário do Brasil custa quase 12% do PIB, o que é alto, dado que a população do Brasil é jovem. As despesas previdenciárias têm sido as grandes responsáveis pelo declínio do saldo primário (OCDE, 2018).

A dimensão da previdência brasileira seja em termos de número de contribuintes, com aproximadamente 32 milhões de contribuintes para o Regime Geral de Previdência Social, seja de novos benefícios concedidos, seja ainda em termos de volume de recursos arrecadados constitui um gigantesco e muitas vezes ineficiente programa de redução de pobreza. O sistema de previdência no Brasil tem sido um elemento de restrição fiscal, atingindo déficits de aproximadamente 5% do PIB, marca que coloca o país no grupo dos maiores sistemas previdenciários deficitários do mundo. Nossa previdência está ligada à área de assistência à saúde, compondo um complexo sistema de seguridade social com transferências substanciais de renda e que envolve a ação de diversos órgãos federativos e possui um grande sistema de financiamento (GIAMBIAGI, TAFNER, 2007).

É possível observar que além das aposentadorias, houve um aumento significativo de pensões, sobretudo para mulheres, que recebem hoje mais pensões, chegando a 51% do montante total. Para os homens houve aumento também, entretanto a maioria é destinada à aposentadoria. Observa-se ainda que a população idosa com mais de 56 anos constitui uma proporção de beneficiários muito grande, que segundo projeções do IBGE, tendem a aumentar ao longo das décadas (GIAMBIAGI, TAFNER, 2007).



**Figura 1 - Porcentagem de homens e mulheres com idade igual ou superior a 18 anos que são beneficiários**



Elaboração: Giambiagi e Tafner, 2007.

Em decorrência da mudança na estrutura etária do Brasil, observa-se ao longo dos anos um significativo aumento da proporção de pessoas beneficiadas pela previdência social. Porque a previdência possui um caráter redistributivo, no sentido progressivo, era de se esperar que a desigualdade de renda estivesse diminuindo. Não é o que se observa exatamente no Brasil, onde há quase duas décadas o índice de Gini, que mede o nível de desigualdade em um país, mantém-se próximo de 0,60, com pouca oscilação (GIAMBIAGI, TAFNER, 2007).

Segundo estudos de decomposição do índice de Gini, que vai de 0 a 1 e quanto mais próximo de zero, mais igualitária a distribuição de renda., os rendimentos das aposentadorias e pensões aumentam o nível de desigualdade da renda familiar per capita no Brasil. Além disso, a renda proveniente da previdência compõe a segunda maior parcela de contribuição que afeta o cálculo de índice de Gini, logo atrás da renda proveniente do trabalho principal, parcela que aumentou de 9,3% em 1981 para 18,8% em 2001 e permanece crescente. A aposentadoria mais precoce, a expectativa de vida maior, os salários maiores que compõem a base para o cálculo dos benefícios e que consequentemente aumentam o nível de renda no fim do ciclo de trabalho dos trabalhadores pioram a distribuição de renda (GIAMBIAGI, TAFNER, 2007).

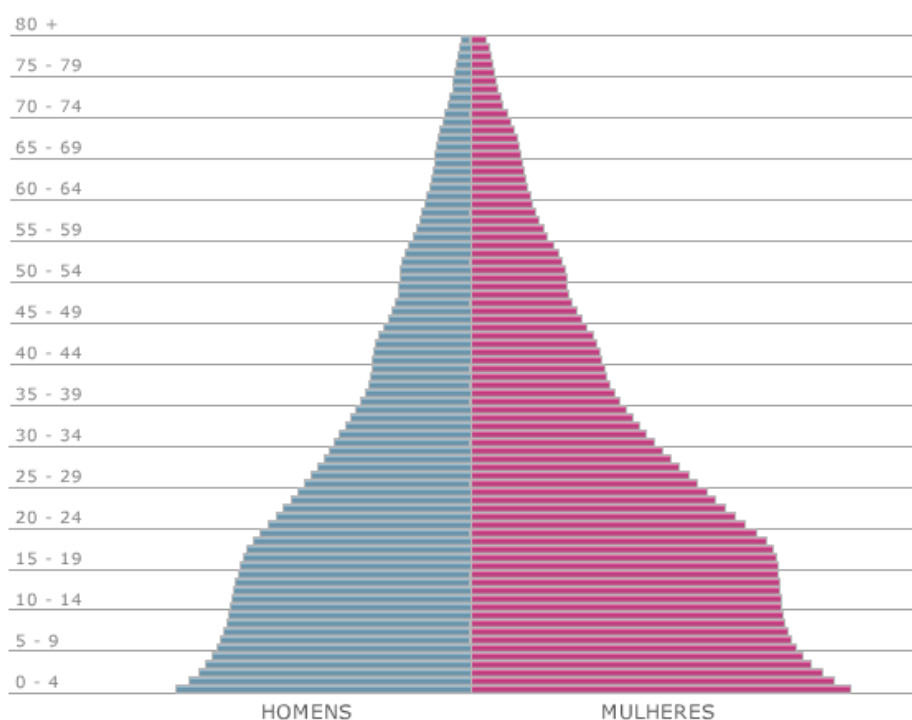
O crescimento da população idosa é resultado das altas taxas de crescimento devido a alta fecundidade prevalente no passado, em comparação com as taxas atuais e à redução da mortalidade. Apesar de os dois processos responsáveis pelo aumento da longevidade terem sido resultado de políticas e incentivos promovidos pela sociedade e pelo Estado e do progresso tecnológico, as suas consequências têm sido vistas, em geral, com preocupações por acarretarem pressões para transferência de recursos na sociedade, colocando desafios para o Estado, os setores produtivos e as famílias. Em 1994, segundo o Banco Mundial, o aumento da

expectativa de vida ao nascer e o declínio da fecundidade nos países em desenvolvimento estão provocando a “crise da velhice”. Isto significa uma pressão nos sistemas de previdência social pondo em risco não somente a segurança econômica dos idosos, mas também o próprio crescimento econômico (CAMARANO, 2002).

Dados recentes sobre a desigualdade de renda no Brasil reforçam as preocupações com transferências de rendas. Com base no ano de 2016, pesquisas do IBGE mostram que o índice de Gini ficou em 0,525. Em 2016, o índice variou de acordo com a região e seguindo padrões já vistos em outros estudos, a desigualdade continua mais alta no Nordeste. A região Norte e Nordeste são as que mais dependem de programas de transferência de renda e principalmente o Nordeste é a região em que se verifica o menor percentual de renda oriunda do trabalho e por outro lado, a que mais possui outras fontes de rendimentos, incluindo os programas de transferência de renda.<sup>4</sup>

Segundo dados do IBGE (2018), a projeção da população mais idosa é crescente enquanto a população mais jovem não acompanha esse crescimento no mesmo ritmo, como observado nos gráficos a seguir:

**Figura 2 - Pirâmide Etária 1980**

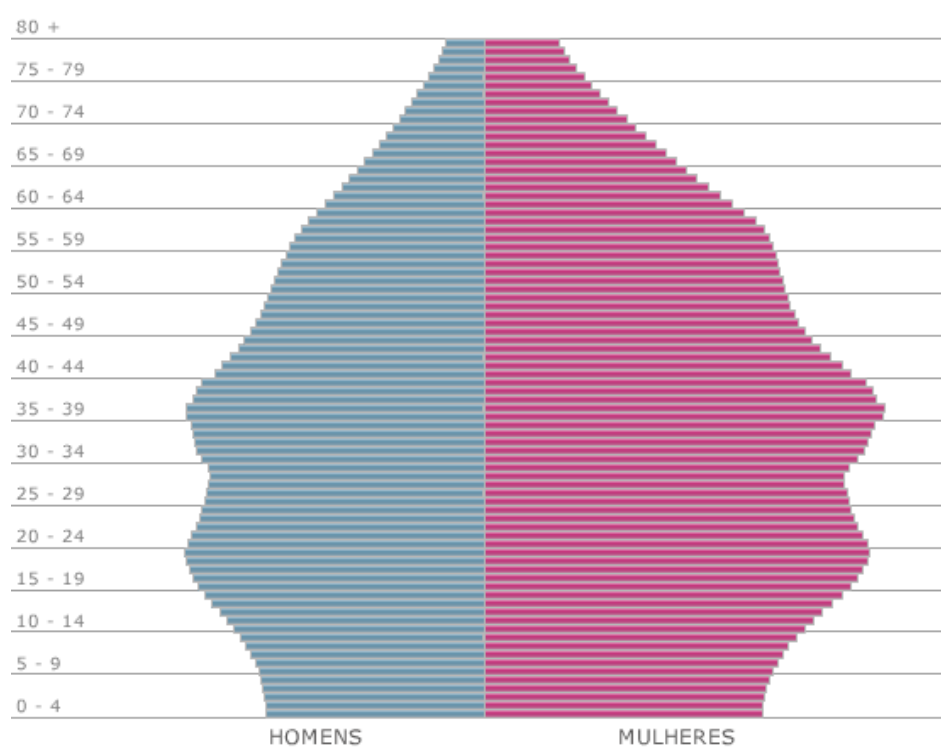


**Fonte: Site IBGE, 2018.**

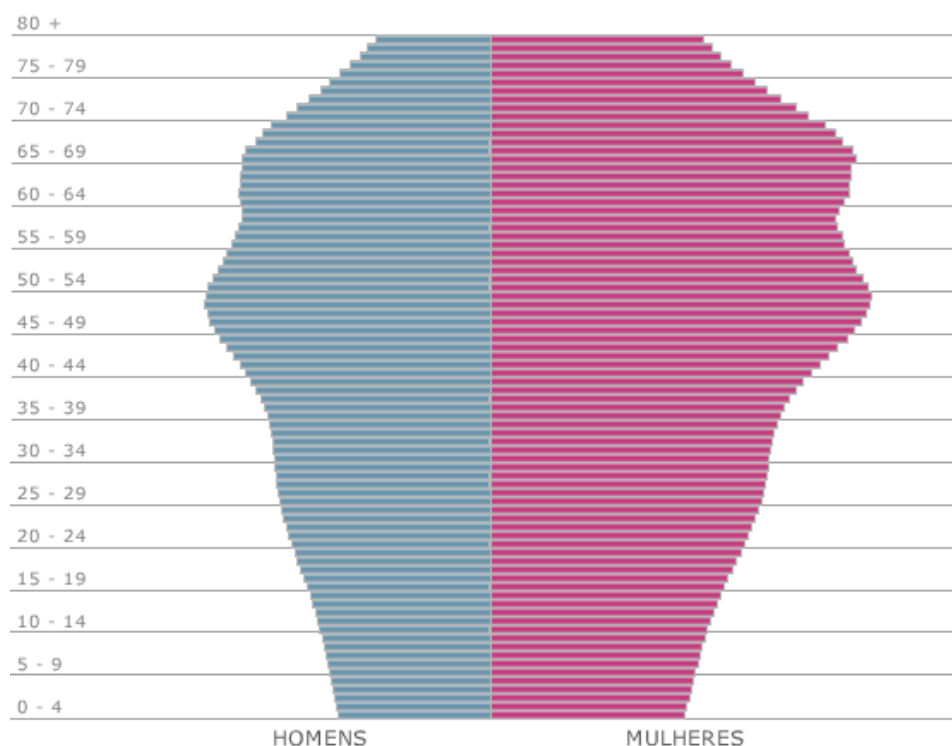
<sup>4</sup> Disponível em: <https://www.nexojornal.com.br/expresso/2017/11/30/Como-está-a-desigualdade-de-renda-no-Brasil-segundo-o-IBGE>. Acesso em: 15/11/2018.

**Figura 3 - Pirâmide etária 2000**

Fonte: Site IBGE, 2018.

**Figura 4 - Pirâmide etária 2020**

Fonte: Site IBGE, 2018.

**Figura 5 - Pirâmide etária 2050**

Fonte: Site IBGE, 2018.

#### 4.4 As propostas de reforma da previdência no governo de Michel Temer

O impeachment da presidenta Dilma Rousseff em agosto de 2016 e a troca de governo suscitou no Brasil diversas discussões acerca do cenário político e econômico do país. O governo de Michel Temer, intitulado logo após o impeachment trouxe ao cenário de crise a discussão acerca de um dos temas mais polêmicos no país: uma nova reforma da previdência. A PEC 287 é o projeto de lei que trata justamente dessa reforma. Protocolada na Câmara dos Deputados dia 5 de dezembro de 2016, porém por conta da intervenção federal no Rio de Janeiro, a proposta só poderá ser votada com o seu término, o que deve ocorrer no início de 2019. Para o governo essa reforma é extremamente necessária, já que é um complemento da PEC 241 que limitou os gastos públicos (SOTRATTI, 2018).

A proposta apresentada através da PEC 287/2016, gerou controvérsias, tendo em vista que acaba com a Aposentadoria por Tempo de Contribuição (ATC) e, com uma regra de transição de 20 anos, estabelece uma idade mínima de 65 anos para todos os trabalhadores, tanto os do setor público e do setor privado, quanto áreas urbana e rural, para homens e mulheres. Observa-se uma proposta com maior uniformização das regras previdenciárias que atualmente são marcadas por grandes diferenciações tanto nas contribuições quanto em acesso aos benefícios. Outro ponto impactante para a mudança nas regras é o aumento da expectativa

de vida e o envelhecimento populacional, seguindo a lógica de que o fato das pessoas estarem vivendo mais implica, conseqüentemente, que deveriam trabalhar mais para assim manter o funcionamento e a sustentabilidade do sistema previdenciário (COSTANZI, 2017).

A reforma é compreendida como parte da austeridade econômica, em um cenário pós- crise de 2008. As justificativas para a reforma partem da necessidade de controlar os gastos públicos primários, para através dessa iniciativa, recuperar o crescimento econômico reativando a confiança do setor privado (ANFIP, 2017).

A piora generalizada dos principais indicadores econômicos aprofundou a agenda da austeridade, com o argumento de que os gastos sociais obrigatórios seriam a causa do desajuste fiscal. A premissa baseia-se na visão de que a previdência social seria o maior item do gasto público e financeiramente insustentável, apresentando déficits orçamentários sucessivos e crescentes em relação ao PIB. Esses déficits se tornariam mais acentuados devido ao envelhecimento mais acirrado da população em geral, conduzindo a uma catástrofe de médio e longo prazo (ANFIP, 2017).

Porém, segundo relatório da ANFIP<sup>5</sup> de 2017, *Previdência: reformar para excluir?*:

[...] o envelhecimento não é “o fim do mundo”. O gasto previdenciário aumentará inexoravelmente, mas isso também não é “o fim do mundo”. Como se sabe, democracias desenvolvidas enfrentaram e superaram essa questão no século passado, sem destruir a proteção social, e hoje gastam, em regra, mais que o dobro em Previdência, como proporção do PIB, na comparação com o Brasil. Nesse sentido, por que tratar como “catástrofe” o aumento da expectativa de vida, tão dedicadamente buscado em todo o mundo?

Nos anos 2016 e 2017, a economia estava diante de uma recessão sem precedentes e de difícil superação caracterizada pela explosão do desemprego, corrosão do tecido social, deterioração da renda das famílias, retração dos investimentos por parte das empresas e precarização do trabalho como variável de ajuste de custos e recomposição de lucros. Com a recessão e sofrendo as consequências de desonerações ocorridas no período anterior, as contas fiscais não fecham. Um país que pratica superávits primários na faixa de 2% e 3%, acumula déficits e continua aumentando os seus gastos sociais (ANFIP, 2017).

Em contrapartida o governo utiliza de pesquisas e relatórios para argumentar a favor da reforma. Segundo o Grupo Técnico de Previdência, no fórum de debates realizados em maio de

---

<sup>5</sup> A Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal é uma entidade civil, autônoma, sem fins lucrativos. É a legítima representante, judicial e extra-judicialmente, de seus associados quanto à defesa dos seus direitos constitucionais, legais, funcionais, profissionais e em assuntos de seus interesses econômico, financeiro e salarial (remuneração e proventos). Publica anualmente a análise da Seguridade Social. Disponível em: <https://www.anfip.org.br/quemsomos.php>. Acesso em: 15/11/2018.

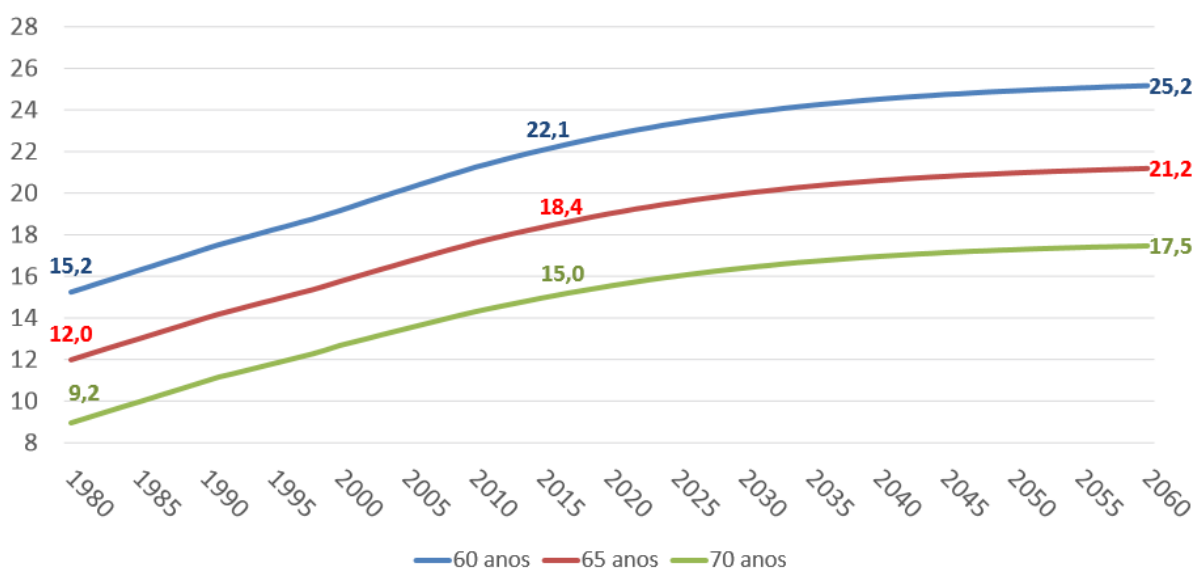
2016, o Ministério do Trabalho e Previdência Social (MTPS) divulgou as seguintes conclusões acerca da previdência do Brasil:

Principais constatações:

- 1) A população idosa vai saltar de 22 milhões de pessoas com 60 anos ou mais (projeção do IBGE para 2013) para cerca de 73,5 milhões em 2060;
- 2) No mesmo período a participação dos idosos na população total vai saltar de 10% para 33,7% em 2060, conforme projeção do IBGE de 2013. Ou seja, uma em cada dez pessoas é idosa e, em 2060, uma em cada três será idosa;
- 3) Está previsto para 2024 o fim da fase final do bônus demográfico com redução da taxa de fecundidade e ao aumento da expectativa de vida;
- 4) Haverá mais beneficiários da previdência e uma menor parcela de contribuintes

As projeções mostram que o aumento da expectativa de sobrevida em todas as faixas etárias, inclusive entre os mais idosos tende a aumentar a duração de pagamento de benefícios (MINISTÉRIO DO TRABALHO E PREVIDÊNCIA SOCIAL, 2016).

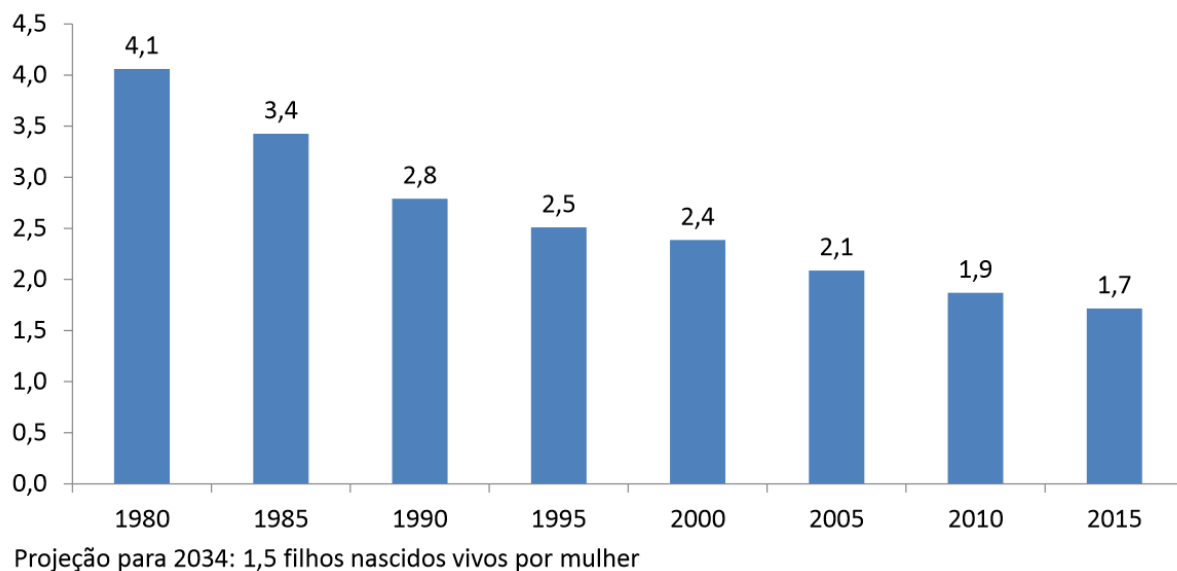
**Figura 6 - Expectativa de sobrevida por faixa de idade (com anos)\***



Fonte: IBGE/ Projeção da População de 2013. (\*) Entre 1981(1992) e 1990(1997), as esperanças de vida ao nascer foram extraídas das tábuas de mortalidade interpoladas a partir das tábuas construídas para os anos de 1980(1991) e 1991(1998); Elaboração: MTPS

A taxa de fecundidade prevê uma diminuição, como apresentado no gráfico a seguir, causando uma grande defasagem entre os trabalhadores contribuintes e a população beneficiária:

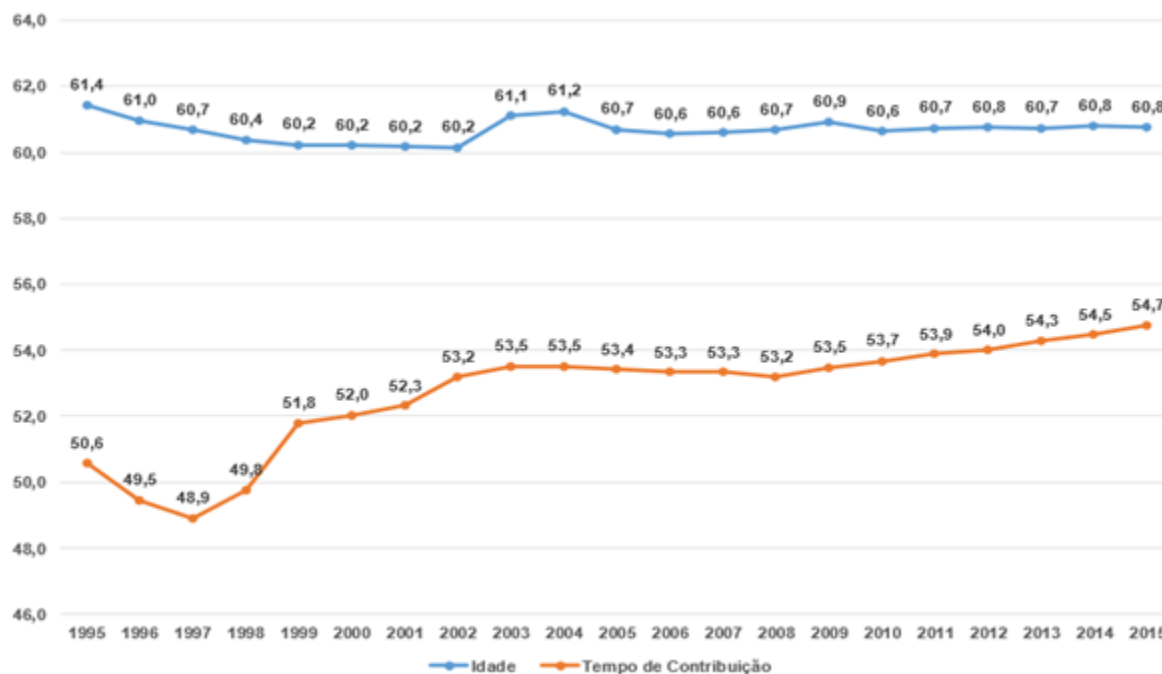
**Figura 7 - Taxa de fecundidade (em número de filhos)**



**Fonte:** IBGE/Projeção da população de 2004 a 2013; **Elaboração:** MTPS. A taxa de fecundidade caiu de 57,7% entre 1980 e 2015, passando de 4,1 para 1,7 filhos nascidos vivos por mulher, implicando menor crescimento da população no futuro.

Os dados divulgados pelo MTPS levam em conta a questão da idade limite para aposentadoria, apresentando dados de outros países para fim de comparação. Países como Irã, Iraque, Equador são os que adotam, além do Brasil, a Aposentadoria por Tempo de Contribuição (ATC). A idade média para se aposentar é de 58 anos, entretanto com a ATC esse número passa para 54, 7, 3,3 anos menor que a média:

**Figura 8 - Idades médias na concessão de aposentadorias por idade e por tempo de contribuição - 1995 a 2015**



Fonte: DATAPREV; Elaboração: MTPS

Portanto, conclui-se que mesmo com um tempo estipulado de contribuição para a aposentadoria, muitos trabalhadores se aposentam em idade inferior, causando uma defasagem na arrecadação de recursos. Em 2015 havia uma diferença média de 4,7 anos nas idades de concessão entre as aposentadorias rurais e urbanas.

**Quadro 2 - Idade média na concessão de aposentadorias em 2015**

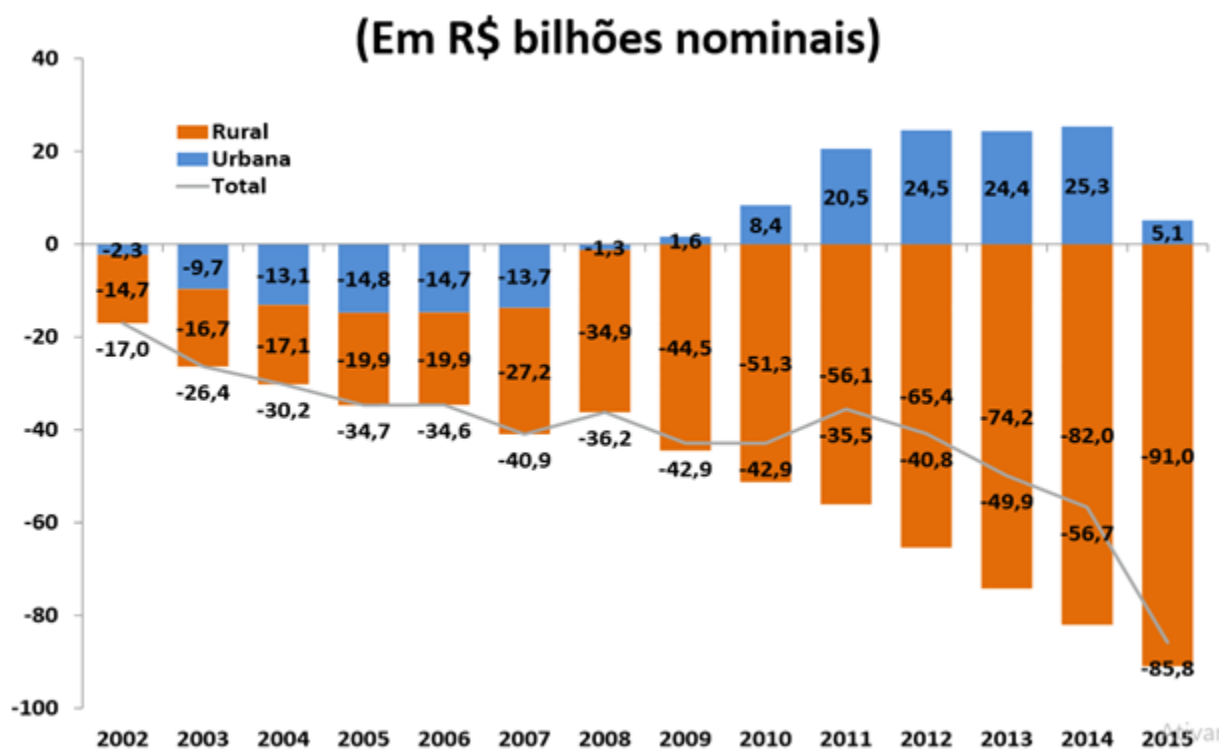
Regime Geral - RGPS	Urbano	Rural	Total	Diferença entre urbano e rural
<b>Total</b>	<b>58,1</b>	<b>56,7</b>	<b>57,5</b>	<b>1,4</b>
Idade	63,1	58,4	60,8	4,7
Tempo de contribuição	54,5	54,1	54,5	0,4
Invalidez	52,7	49,2	52,2	3,5
Invalidez por Acidente do Trabalho	50	50,8	50,1	-0,8

Fonte: MTPS; Elaboração: MTPS



A previdência rural possui normas diferentes da urbana, o trabalhador rural pode se aposentar cinco anos mais cedo que o trabalhador urbano. Em 2015 a arrecadação previdenciária apresentou um resultado negativo de R\$85,8 bilhões: a previdência urbana obteve um superávit de R\$ 5,1 bilhões e a rural um déficit de R\$ 91 bilhões. A contribuição rural representa 2% do total enquanto a urbana 98% do total (MINISTÉRIO DO TRABALHO E DA PREVIDÊNCIA SOCIAL, 2016).

**Figura 9 - Resultado da previdência social urbana e rural**



Fonte: Fluxo de Caixa do INSS; Elaboração: MTPS

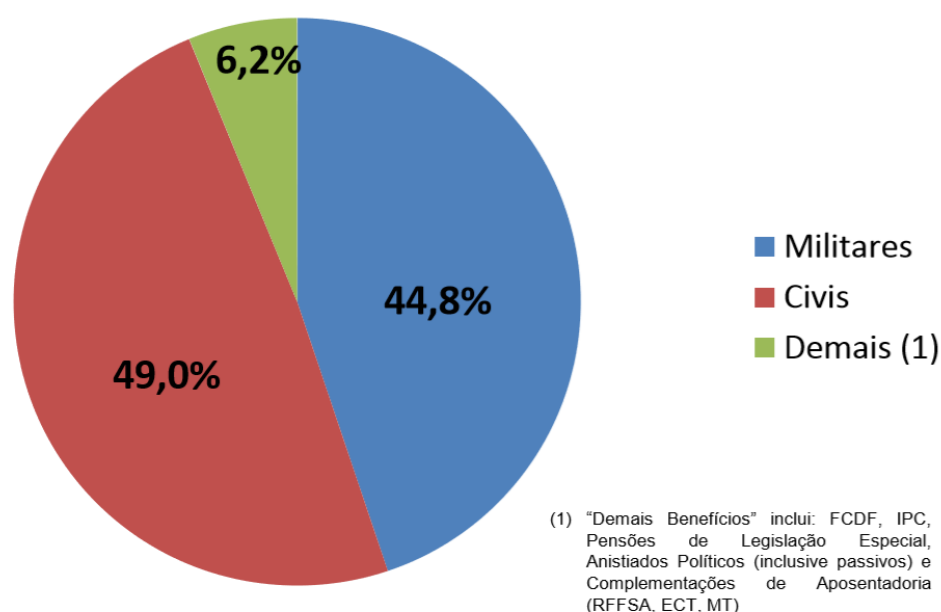
Até o ano de 2002, as propostas de leis orçamentárias envidas e aprovadas pelo Congresso Nacional não tratavam de forma separada as despesas e as receitas da seguridade social, ou seja, incluía de forma conjunta tanto as despesas como as receitas das esferas fiscais e da seguridade social, assim formando um único orçamento. Em 2003, foi aprovado na época um projeto de lei que trouxe as despesas e as receitas dos orçamentos fiscais e da seguridade social separados, entretanto essa separação ficou limitada e sem nenhum controle social (ANFIP, 2014 apud BITTENCOURT & NUNES, 2015).

É importante destacar que os orçamentos aprovados após 2003 não seguem o que a Constituição estabelece para a Seguridade Social, já que não acontece a explicitação da desvinculação das receitas que ocorre por meio do mecanismo chamado de desvinculação das

receitas da União (DRU). A Desvinculação de Recursos da União, conhecida como DRU, está em vigor desde o ano de 2000, apesar de desde 1994 já haviam configurações de desvinculação de recursos das arrecadações, porém com outro nome. Sua função é permitir que o governo use pelo menos 30% dos recursos para outras funções, possibilitando uma flexibilidade para usar recursos engessados que seriam destinados a despesas específicas. No ano de 2009 foi garantida sua continuação através da Emenda Constitucional nº 59/2009 que prorrogou até o ano de 2016 sua utilização. Estima-se que no ano de 2012 a desvinculação de recursos da união tenha contingenciado R\$ 58,1 bilhões do orçamento da seguridade social, reduzindo seu financiamento e seu superávit (ANFIP, 2014 apud BITTENCOURT & NUNES, 2015).

Ocorrem outras despesas diferentes daquelas previstas na constituição e os valores que deveriam ser destinados somente para a previdência, saúde, assistência social e seguro desemprego são alocados em lugares diversos. Os dados recolhidos pela ANFIP em suas publicações anuais sobre a seguridade social, desmistifica o chamado déficit da previdência social que o governo insiste em colocar em destaque como um dos principais motivos do déficit nas contas da união. No geral são colocados ao encargo da Seguridade Social gastos que deveriam ser de responsabilidade do Orçamento Fiscal, já que não se enquadram dentro do que a constituição prevê como previdência, saúde e assistência social, gastos como os pagamentos da previdência dos servidores públicos federais e os custos de saúde dos militares (ANFIP, 2014 apud BITTENCOURT & NUNES, 2015).

**Figura 10 - Composição do déficit previdenciário do RPPS da União - 2015**

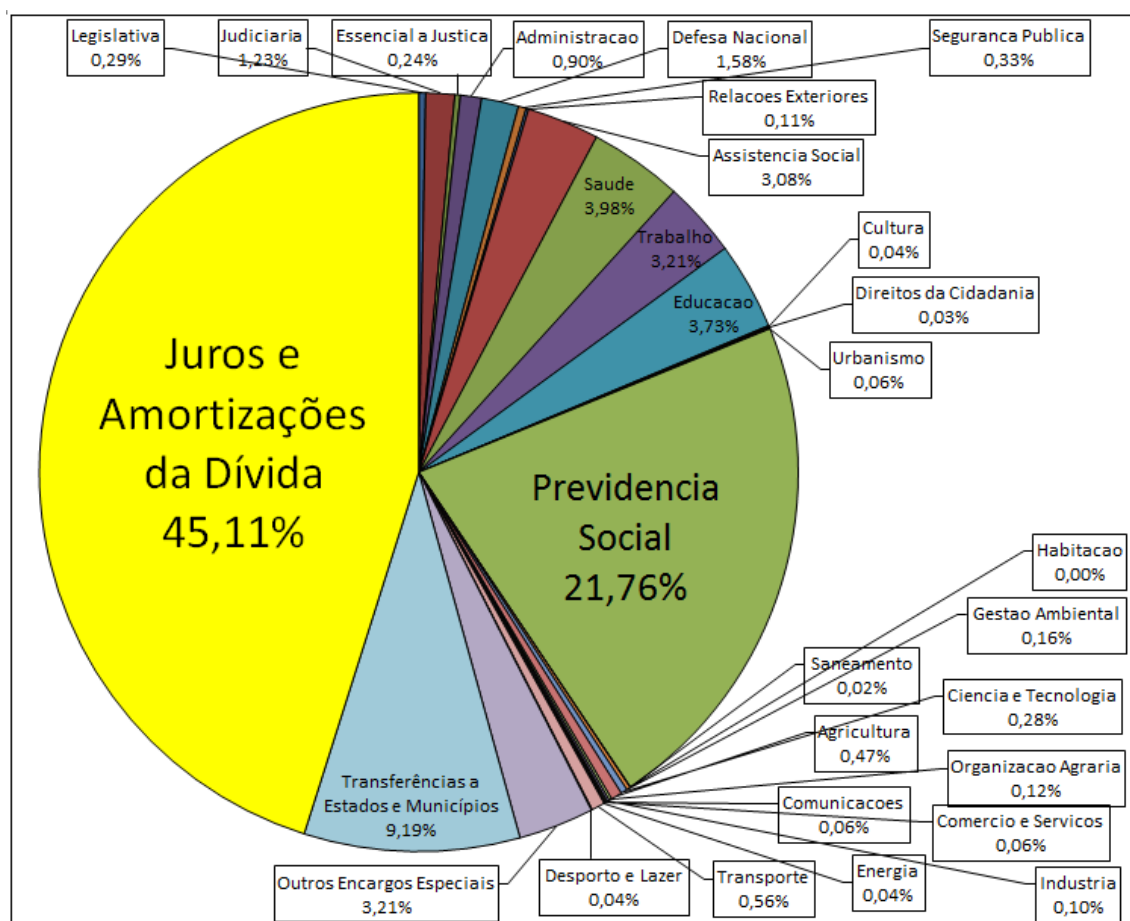


**Fonte: RREO (STN/MF); Elaboração: MTPS**

Portanto, para o governo o déficit tem componentes estruturais, como envelhecimento populacional e inconsistências no mercado de trabalho ao longo do tempo, levando a um crescente déficit na previdência. Segundo o Ministério do Trabalho e Previdência Social, o Brasil ainda é um país relativamente jovem e já conta com uma elevada despesa com pagamentos de pensões em relação ao PIB. Observa-se que a questão envelhecimento populacional e déficit da previdência são os principais motivos para que o governo queira fazer uma reforma o mais rápido possível, ao alegar que as futuras gerações não poderão usufruir dos benefícios da previdência, como a aposentadoria (SOTRATTI, 2018).

Outro ponto crucial na análise dos pontos contrários a reforma, é a questão do gasto público com juros e amortização da dívida:

**Figura 11 - Orçamento Geral da União 2015 (Executado) Total = R\$ 2,268 trilhão**



Fonte: Auditoria Cidadã<sup>6</sup>

É possível observar que grande parte do orçamento e arrecadação da união é destinada aos encargos da dívida, valor muito mais expressivo que a parcela destinada a previdência social. A discussão gira em torno do fato de a dívida não ter sido amortizada e nem simplesmente rolada ou refinanciada, mas, ao contrário, continuou crescendo. Isso ocorre porque grande parte dos juros nominais está sendo contabilizada como se fosse amortização.<sup>6</sup> Uma parcela significativa do PIB é destinado para cobrir esses custos, enquanto o governo insiste em afirmar que a previdência é a grande causa do déficit no orçamento da união.

#### As propostas de reforma

Atualmente vigora dois tipos de aposentadoria: a aposentadoria por tempo de contribuição e a aposentadoria por idade:

**Tabela 1 - Tipos de aposentadoria**

Tipo de aposentadoria	Homem	Mulher
Aposentadoria por tempo de contribuição	35	30
Aposentadoria por idade	65	60

Fonte: RREO (STN/MF); Elaboração própria

Os professores possuem o tempo de contribuição estipulado menor, com redução de 5 anos para ambos os sexos:

**Tabela 2 - Aposentadorias para professores**

Professores educação infantil, fundamental e ensino médio	Homem	Mulher
Idade	65	60
Tempo de contribuição	30	25

Fonte: RREO (STN/MF); Elaboração própria

Além da aposentadoria diferenciada dos professores, os trabalhadores rurais possuem redução de 5 anos na idade mínima de 60 anos para homens e 55 para mulheres.

Na tentativa de evitar aposentadorias precoces, o governo de Fernando Henrique Cardoso criou em 1999 o fator previdenciário. O cálculo é feito com base no tempo de contribuição e a idade do trabalhador no momento da aposentadoria mais a expectativa de sobrevida. Esse mecanismo não obteve o efeito esperado, como visto nos gráficos anteriores,

<sup>6</sup> Disponível em: <https://auditoriacidada.org.br/conteudo/explicacao-sobre-o-grafico-do-orcamento-elaborado-pela-auditoria-cidada-da-divida/>. Acesso em: 09/12/2018.

pois ao chegar na idade mínima, muitos trabalhadores já requeriam sua aposentadoria (SOTRATTI, 2018).

Já em 2015 no governo da presidente Dilma Rousseff sancionou a Lei 13.183 que mudava a fórmula do cálculo, a chamada fórmula 85/95. Nessa nova fórmula não incide o fator previdenciário. Soma-se a idade da pessoa com o tempo de contribuição, a soma deve ser de 85 anos para mulheres e 95 anos para homens, porém com contribuição mínima de 30 anos para mulheres e 30 para homens (SOTRATTI, 2018).

Quanto a aposentadoria no RPPS, é necessário que os servidores públicos possuam 10 anos de efetivo exercício no serviço público e 5 anos no cargo efetivo em que se dará a aposentadoria além das seguintes condições combinadas:

**Tabela 3 - Aposentadoria do serviço público**

Servidores Públicos	Homem	Mulher
Idade	60	55
Tempo de contribuição	35	30

Fonte: RREO (STN/MF); Elaboração própria

Com 65 anos de idade, se homem, e 60 anos de idade, se mulher, com proventos proporcionais ao tempo de contribuição (SOTRATTI, 2018).

Segundo Sotratti (2018), as propostas para cada tipo de trabalhador serão as seguintes:

A emenda aglutinativa unificou as idades entre o RGPS e o RPPS, porém adotou tempos mínimos diferentes de contribuição. Para o RGPS será necessária uma contribuição de no mínimo 15 anos, recebendo 60% do salário de contribuição, atingindo a integralidade com 40 anos de contribuição. Além do tempo de contribuição mínimo será necessário também ter uma idade mínima que será de 65 anos para homens e 62 anos para mulheres. Para os professores, as regras são as mesmas já descritas, com a diferença da idade: para eles será necessário ter 60 anos, tanto para homens como para mulheres.

Já os servidores públicos só poderão aposentar com 65 anos de idade, para homens e 62 anos, para mulheres, o mesmo que o RGPS, porém precisarão contribuir 25 anos no mínimo, fazendo jus a 70% do salário de benefício, atingindo a integralidade (100%) com 40 anos de contribuição.

Visando um menor impacto das mudanças, a emenda aglutinativa trouxe as chamadas regras de transição. Foram criadas 4 faixas para as regras de transição: uma para o RGPS, outra para o RPPS, uma para o professor do RGPS e outra para o professor do RPPS. As regras de transição para os contribuintes que pertencem ao RPPS são mais difíceis, uma vez que a idade para ter acesso a elas é maior.

Para fazer jus a regra de transição tanto no RGPS quanto no RPPS são necessários 35 anos de contribuição para os homens e 30 para as mulheres, além de pagar um pedágio de 30% sobre o tempo que faltar para se atingir, 65 anos e 62 anos de idade respectivamente. Em 2020 será aumentado um ano em cada 2, até que as idades máximas sejam atingidas. O que os difere é a idade mínima para se ter acesso a essa regra: para o RGPS é necessário 55 anos para homens e 53 anos para as mulheres. Já no RPPS 60 anos, para os homens e 55 para as mulheres. Caso o contribuinte seja professor existem regras comuns para o RGPS e o RPPS. São necessários 30 anos de contribuição

para os homens e 25 anos para as mulheres, Também deverão pagar 30% de pedágio sobre o tempo que falta para atingir 60 anos. Em 2020 será aumentado um ano em cada 2, até que a idade de 60 anos seja atingida. O que difere os professores do RGPS e RPPS é a idade mínima para fazer jus a essa regra de transição. Para os professores do RGPS é necessário ter 50 anos os homens e 48 as mulheres; e no caso do RPPS 55 anos os homens e 50 as mulheres.

É importante salientar que caso o segurado não tenha os requisitos necessários para usar a regra de transição, a alteração para ele será imediata. Logo, as idades para aposentadoria serão as finais (ex: 65 anos para homem). A progressão de idade é apenas válida para os segurados que se enquadrem nas regras de transição (SOTRATTI, 2018).

A aposentadoria especial é destinada para aqueles trabalhadores que tenham contribuído durante 15, 20 ou 25 anos sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física. Para se enquadrar nessa categoria, o trabalhador deve estar exposto de forma permanente e não ocasional, a agentes químicos, físicos e biológicos prejudiciais à saúde e integridade física sendo esses agentes definidos pelo Poder Executivo. A reforma da previdência mantém os períodos mínimos de exercício de 15, 20 ou 25 anos dependendo o grau de perigo, porém estipula a idade mínima de 55 anos para recebimento da aposentadoria especial (SOTRATTI, 2018).

Atualmente a média para a concessão dos benefícios corresponde a 80% do período contributivo com base nos maiores salários de contribuição desde julho de 1994. Esse mecanismo exclui as menores contribuições, elevando a média da contribuição. A proposta de reforma é a reformular esse cálculo, passando a contar 100% de todo o período contributivo desde julho de 1994, excluindo o descarte de 80% de antes (SOTRATTI, 2018).

A pensão por morte é destinada aos dependentes do beneficiário do INSS que vier a falecer, estando aposentado ou não. Entre os dependentes estão cônjuge, companheiro, companheira, filho não emancipado de qualquer condição, menor de 21 anos ou inválido ou que tenha deficiência intelectual ou grave, os pais, irmão não emancipado menor de 21 anos inválido ou com deficiência intelectual ou grave. A pensão por morte é o mesmo valor que o segurado recebia ou que teria direito de receber se já estivesse aposentado. Se um dos dependentes também vier a falecer a pensão é transferida, sendo extinta quando não houver mais dependentes. Havendo mais de um dependente, a pensão será dividida em partes iguais. Uma única pessoa pode receber também ao mesmo tempo, pensão por morte e aposentadoria (SOTRATTI, 2018).

A pensão por morte para o segurado do RPPS conta com regras diferenciadas, neste o valor da pensão será a totalidade dos proventos do servidor até o limite do valor do teto do RGPS mais 70% do valor que ultrapassar o teto até a remuneração ou aposentadoria do servidor. A reforma pretende igualar o valor da cota familiar tanto para o RGPS quanto para o RPPS

passando a ser 50%+10% por dependente, não podendo ultrapassar 100%. No caso de um dos dependentes falecer, a quota que ele recebia é extinta, não sendo transferida para outros do mesmo grau, como ocorre atualmente. É possível a cumulação de aposentadoria e pensão por morte de até dois salários mínimos e o beneficiário pode optar pelo benefício de maior valor, porém não será mais permitido a acumulação de duas pensões por morte (SOTRATTI, 2018).

Outra proposta da reforma é a abolição da DRU que pode desvincular 30% da receita social para outras áreas que o governo julgue mais importante. Com a reforma o governo não poderá mais desvincular este valor das receitas das contribuições sociais destinadas a Seguridade Social (SOTRATTI, 2018).

Na proposta de reforma foram apresentadas alterações na idade de concessão para a aposentadoria rural. A princípio ocorreram protestos e o governo retrocedeu dizendo que nenhuma alteração seria feita. Entretanto, o texto da emenda aglutinativa possui importantes alterações nesse benefício. A aposentadoria rural conta com a idade mínima diferenciada da regra geral com a diminuição de cinco anos, de 60 anos para homens e 55 para mulheres por se tratar de um grupo mais vulnerável.

Segundo Sotratti (2018) com a reforma ocorrerá três alterações na aposentadoria rural:

a) Atualmente o art. 3º, III da L. 11.718/2008 prevê que serão contados de janeiro de 2016 a dezembro de 2020, cada mês comprovado de emprego, multiplicado por 2 (dois), limitado a 12 (doze) meses dentro do respectivo ano civil. Ou seja, traz a previsão da chamada contagem ficta, onde o tempo trabalhado é diferente do tempo de contribuição para o empregado rural.

A emenda aglutinativa prevê no seu art. 11, caput que a contagem ficta e recíproca existirá até que uma nova lei discipline a matéria.

b) A aposentadoria híbrida ocorre quando o tempo exercido na atividade rural pode ser contabilizado na atividade urbana. Esse mecanismo é importante para as pessoas que trabalharam um período no meio rural e, posteriormente vão para a cidade e passam a contribuir como trabalhador urbano.

A pec possibilita que a aposentadoria híbrida exista até a data da sua publicação, daí em diante ela não será mais válida. Portanto, caso o segurado continue no meio rural não poderá computar esse tempo no meio urbano.

c) A última mudança da aposentadoria rural diz respeito ao valor da aposentadoria híbrida. Para se fazer o cálculo da aposentadoria híbrida é necessário contabilizar o período trabalhado no meio rural como se tivesse recolhido sobre um salário mínimo. A última mudança da aposentadoria rural limita em um salário mínimo a aposentadoria híbrida. Atualmente o valor não é limitado a um salário mínimo, sendo esse o mínimo. Para se calcular o valor da aposentadoria híbrida é necessário somar a contribuição urbana e o valor presumido da contribuição mínima, para o tempo rural e aplicar a média.

Somente não será afetado com essa última mudança quem contribuir com o mínimo para a aposentadoria urbana (SOTRATTI, 2018).

O Benefício de Prestação Continuada é um auxílio a idosos e pessoas portadoras de deficiência que comprovem não possuir meios de prover o próprio sustento ou serem sustentadas pela família. O valor desse benefício é de um salário mínimo. A proposta original propunha um aumento na idade de concessão de 65 anos para 68 anos chegando a 70 anos. Por

se tratar de um auxílio a pessoas em estado de miserabilidade, o aumento da idade seria uma medida extrema para com aqueles que necessitam, portanto foi retirado da proposta de reforma (SOTRATTI, 2018).

Apesar da mudança de governo ocorrida nas eleições de 2018, o debate da reforma não foi esquecido e poderão ocorrer algumas mudanças nas propostas descritas anteriormente. O presidente eleito Jair Bolsonaro conta com o apoio de Paulo Guedes para reformular as propostas e possuem inspiração no modelo chileno de capitalização individual.<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> Disponível em: <http://dc.clicrbs.com.br/sc/noticias/noticia/2018/11/proposta-de-previdencia-que-serve-de-modelo-para-bolsonaro-esta-em-revisao-no-chile-10636733.html>. Acesso em: 11/11/2018.



## **5. A PREVIDÊNCIA SOCIAL DO CHILE**

Junto com o Uruguai, o Chile constitui um pioneiro na introdução do seguro social na América Latina. No início da década de 1970 o sistema de previdência social chileno era um dos mais adiantados do hemisfério ocidental: cobria todo tipo de contingências, amparando a maior parte da população, combinando programas contributivos e não contributivos. Porém era extremamente fragmentado, legalmente complexo e estratificado, carecia de uma coordenação eficaz, permitia privilégios injustificáveis e desigualdades, constituía uma pesada carga econômica, sofria de desequilíbrios financeiros e conjunturais, e requeria enormes subsídios estatais (MESA-LAGO, 1994)

### **5.1 O golpe militar e o governo de Pinochet**

Segundo MENDES (2013), no Chile a ascensão e aceitação das perspectivas de esquerda eram vistas desde 1938 com a vitória da Frente Popular, liderada pelo Partido Radical em aliança com os Partidos Comunista e Socialista, enquanto a direita declinava. Esse declínio pôde ser visto nas eleições presidenciais de 1964, quando ao enfrentarem Salvador Allende viram-se obrigados a buscar apoio e se aliaram a Democracia Cristã. A vitória de Allende foi evitada, porém não impediu a derrota da direita nas eleições do ano seguinte (MENDES, 2013).

Em frente ao fraco desempenho nas eleições de 1965 e da perda de sua influência política, liberais, conservadores e correntes políticas tradicionais criam o Partido Nacional, com discursos de caráter nacionalista e anticomunista. Mais tarde o Partido Nacional não manteve sua aliança com o Partido Democrático Cristão, uma vez que tinham a intenção de buscar a hegemonia e liderança, instauraram um novo discurso que além de ser nacionalista e anticomunista afirmava que o sistema político estava necessitado de modernização (MENDES, 2013).

O cenário político das eleições de 1970 se caracterizou pela fragmentação da direita e a unificação da esquerda pautada pela candidatura de Salvador Allende e da frente da Unidade Popular (UP). Com a vitória de Allende, se fortaleceram as organizações populares e a radicalização das ideias da classe trabalhadora junto à esquerda. Profundas transformações sociais, econômicas e políticas foram feitas através do governo de Allende, principalmente a participação popular direta através de plebiscitos, o que sustentou o governo mesmo em meio a ataques e tentativas de desestabilização da direita. O descontentamento da direita com o resultado das eleições e suas intenções de realizar o plano Refundação da República, já nas

eleições de 1970, formula as bases dos que viria a ser o golpe militar de 1973 a 1990 (MENDES, 2013).

O golpe de 1973 interrompe o projeto constitucional, republicano, liberal e democrático, iniciado em 1810. As principais características da ditadura foram:

- Assimilação do estado de cerco a uma situação de guerra, o que normalizou a existência de tribunais militares, acampamentos dos prisioneiros e do exílio aos opositores do regime.
- Controle da mídia.
- Dissolução do Congresso Nacional.
- Proibição de partidos políticos.
- Intervenção nas organizações sociais.
- Repressão organizada por agências de segurança, com poderes para atuar fora do país.

Em 1973, a tradição democrática do Chile foi interrompida e o novo regime autoritário proibiu sindicatos, associações profissionais e partidos políticos. A delimitação dos grupos de pressão e o crescente poder do Estado permitiram a reforma do seguro social. Uma lei promulgada em 1979 eliminou as piores desigualdades e normalizou certas condições de aquisição, por exemplo, as idades de aposentadoria se uniformizaram em 65 e 60 para homens e mulheres, respectivamente. Um processo gradual de unificação do velho sistema ocorreu nas décadas de 1970 e 1980. Criou-se o Instituto de Normalización Previsional (INP) para fundir e administrar os antigos programas e um fundo especial que cobrisse o crescente déficit. Porém os programas militares e a polícia ficaram completamente excluídos da reforma (MESA-LAGO, 1994).

A Constituição Política de 1980 surge como uma necessidade para o governo militar autoritário no Chile, que até o momento havia governado apenas através de leis e decretos (INZUNZA, 2009).

De acordo com Lizana (2007), o sistema de pensões estabelecido no Chile desde 1981 (Decreto-Lei 3500) foi fundado, de acordo com seus gestores, sobre quatro pilares principais: capitalização individual, administração privada de fundos, liberdade de escolha e solidariedade na base.

#### Capitalização individual

O sistema de pensões baseia-se na capitalização individual. Cada membro tem uma conta Individual onde suas contribuições previdenciárias são depositadas, capitalizadas e adquirem rentabilidade em investimentos que os Administradores fazem com os recursos dos

Fundos. Ao término da vida ativa do trabalhador, este capital é devolvido ao afiliado ou aos seus beneficiários sobreviventes na forma de pensão, cujo montante dependerá da quantidade de poupança. Desta forma, há uma relação direta entre o esforço pessoal e a pensão obtida.

#### Administração privada de fundos

O Sistema de Pensões é administrado por entidades privadas, denominadas Administradores de Fundos de Pensão (AFP), empresas cujo objetivo exclusivo é a administração dos fundos de pensões e desenvolvimento de outras atividades estritamente relacionadas com o fundo, além de conceder e administrar os benefícios por lei. As Administradoras recolhem as contribuições previdenciárias, depositam-nas na conta pessoal de cada afiliado e investem esses recursos, para posteriormente conceder os benefícios correspondentes. Além disso, contratam seguros para financiar pensões de invalidez e sobrevivência. Para a administração dos Fundos de Pensão, as AFPs têm direito a uma retribuição estabelecida com base em taxas de afiliação. Comissões são definidas livremente para cada Administrador, com um caráter uniforme para todos os seus membros.

#### Liberdade de escolha

A liberdade de escolha está presente em várias áreas do sistema, por isso é possível escolher entre uma ou outra AFP, passar de um para outro, escolher entre diferentes tipos de fundos de investimento, aumentar suas economias através de contribuições voluntárias e depósitos em uma conta de poupança voluntária e também decidir através de qual tipo de pensão você quer se aposentar.

#### Solidariedade na base

Este conceito foi definido como a principal expressão da rede social no sistema de pensões é a pensão mínima por velhice, invalidez e morte, garantida pelo Estado. Este benefício favorece todos os trabalhadores que, no momento da reforma e desde que tenham trabalhado um mínimo de 20 anos, acumularam em sua conta individual economias tão escassas que só terão direito de receber uma pensão de valor inferior ao mínimo (LIZANA, 2007).

## **5.2 As mudanças constitucionais e no sistema de pensões durante a ditadura**

Dentre as muitas mudanças econômicas, sociais e políticas instituídas pelo golpe militar, uma das principais foi a reforma no sistema previdenciário ou seguridade social do Chile.

A política econômica implementada desde 1973 foi baseada em um documento elaborado no início dos anos setenta por um grupo de profissionais, a maioria economistas, que realizaram estudos na Universidade de Chicago. Este documento, que constituía uma análise completa da economia chilena e que foi definitivamente um "programa alternativo" em comparação com as políticas econômicas da Unidade Popular, lançou as bases para um modelo econômico neoliberal que defendia uma redução do Estado, atribuindo-lhe um papel subsidiário e entregando ao mercado, através de privatizações, a gestão da economia, das principais indústrias e dos serviços de assistência social, que até aquele momento era administrado pelo Estado. Este documento chamado "O tijolo, bases da política econômica do governo militar chileno" constituiu uma declaração de princípios e guia fundamental da política econômica e social do regime militar (LIZANA, 2004.)

No Antigo Sistema de Pensões, os trabalhadores que começaram a sua vida profissional antes de 31 de dezembro de 1982, foram obrigados a se juntar à entidade que correspondia à sua atividade no mercado de trabalho. Eles possuem a opção de permanecer no antigo sistema ou desvincular-se dele a qualquer momento, através da incorporação em uma AFP. No caso da afiliação a uma AFP, os referidos trabalhadores, que cumprem os requisitos legais, têm direito a um bônus de reconhecimento, que incrementa sua conta ao entrar no sistema individual. Além disso a idade da aposentadoria passou para 60 e 65 anos, para mulheres e homens, respectivamente, na tentativa de uniformizar o sistema (RINCÓN, 2004).

Segundo Azeredo (1994), é preciso ter em conta as responsabilidades assumidas pelo Governo em relação ao sistema previdenciário como um todo após a reforma. Em primeiro lugar, permaneceu nas mãos do Estado a gestão do antigo sistema, que não se extinguiu e que deverá coexistir com a previdência privada por mais, no mínimo, 40 anos. Esse sistema público tem sob a sua responsabilidade o estoque de benefícios existentes até a data da reforma, bem como o pagamento das novas aposentadorias e pensões referentes aos trabalhadores que optaram por permanecer na previdência pública. O Estado garante também o pagamento de uma pensão assistencial para aqueles setores da população não cobertos pelos programas de capitalização individual (AZEREDO, 1994).

Com relação ao novo sistema, o Estado desempenha importantes funções, não apenas de fiscalização das Administradoras dos Fundos de Pensões (AFPs), mas, principalmente, de concessão de uma série de garantias aos trabalhadores. Em primeiro lugar, para aqueles que contribuíram ao sistema privado, mas, no momento da aposentadoria não têm recursos suficientes para fazer jus a um benefício mínimo, o Estado responsabiliza-se por uma complementação. Para os trabalhadores que já efetuaram contribuições à previdência pública e

optaram por se transferir para uma AFP, o Governo garante o pagamento de Bônus de Reconhecimento no momento da aposentadoria. Ou seja, o Estado transfere ao setor privado, de uma só vez, o montante de recursos equivalente aos aportes realizados pelo trabalhador. Quanto aos termos de volume de recursos, durante os primeiros anos da transição, esses bônus corresponderão a mais de três quartos dos fundos de quem se aposenta. Por fim, em caso de falência da companhia de seguros, o Governo assegura o pagamento dos benefícios para aqueles que optaram por um programa de renda mensal vitalícia (AZEREDO, 1994).

O conteúdo da análise da SUSESO<sup>8</sup> identifica benefícios que são agrupados nos seguintes nove regimes:

1. Regime de pensão
2. Regime de indenização, destituição e retorno de fundos
3. Regime de doença comum
4. Regime de Acidentes Profissionais e Doenças Profissionais
5. Sistema de descarga
6. Regime de Subsídios Familiares
7. Programa de Subsídio Familiar
8. Esquema de pensão
9. Regime de Serviços Sociais (SUSESO, 2004)

O financiamento é parte crucial para assegurar os recursos necessários e ressalta ainda, a importância da seguridade social na economia de cada país. No caso do Chile a Superintendencia de Seguridad Social é responsável por comunicar e divulgar informações à cerca dos recursos destinados à proteção social (RINCÓN, 2004).

Em 1963 foi elaborado o primeiro informe oficial sobre o custo da Seguridade Social do país, documento intitulado “Costo de la Seguridad Social Chilena para 1959”, documento este que descrevia como seriam distribuídos os recursos, entradas e saídas para a Previdência Social, baseada nas normas da OIT (Organização Internacional do Trabalho). Logo após esse documento ser elaborado pela SUSESO, determinando o custo da previdência social no Chile, essa tarefa se tornou exclusiva da Superintendencia ao longo dos anos, publicados anualmente (RINCÓN, 2004).

---

<sup>8</sup> A Superintendencia da Seguridade Social (SUSESO) é um organismo autônomo do Estado que possui a função de fiscalizar o cumprimento das normas da seguridade social e garantir os direitos das pessoas, especialmente dos trabalhadores, aposentados e suas famílias. Disponível em: <http://www.suseso.gob.cl/601/w3-propertyname-542.html>. Acesso em: 15/11/2018.

Apesar da reforma chilena instituir a capitalização individual a partir de 1980, o novo sistema foi instaurado gradativamente. Para facilitar a compreensão do funcionamento do Sistema da Segurança Social chilena, considerou-se melhor classificá-los como contributivo ou não contributivo, isto é, de acordo com os benefícios que cada um deles fornece como fonte de contribuições, sejam elas do trabalhador, do empregador ou de ambos, ou a contribuição através de impostos. Há também aqueles benefícios que são financiados inteiramente pelo Estado, como subsídios maternos (RINCÓN, 2004).

#### Regimes contributivos

Os regimes contributivos financiam os benefícios de Segurança social através de cotizações aplicadas pelos próprios trabalhadores, pelo empregador, por ambos ou pelos pensionistas, e também pode-se considerar a contribuição estatal, como é o caso do Seguro Desemprego da Lei nº 19.728.

No caso chileno, até fevereiro de 1981, as contribuições para a segurança social eram principalmente função do empregador. No entanto, a partir de março de 1981 e com a entrada em vigor do DL nº 3.501 de 1980, as contribuições tornaram-se responsabilidade do trabalhador, com exceção daquela destinada a cobrir acidentes de trabalho e doenças ocupacionais. Posteriormente, se estabelecem cotizações para o trabalho pesado da Lei nº 19.404, com contribuições iguais para trabalhador e para o empregador, e contribuições para o seguro desemprego, nas funções de empregador e dos trabalhadores (RINCÓN, 2004).

#### Regime de pensões

O regime de pensões é composto por três sistemas: o antigo sistema de pensões, o regime das Forças Armadas e o Novo Sistema individual de pensão de capitalização.

No Antigo Sistema de Pensões, as contribuições variam de acordo com a entidade à qual o trabalhador é afiliado e aproximadamente 20% da remuneração é tributável. O ano de 2002 registrou 828.389 pensionistas, recebendo contribuições de 171.406.

No caso de membros das Forças Armadas e da Ordem, estes estão sujeitos a regras especiais sobre pensões, uma vez que não foram incluídos no Sistema de Pensões de Capitalização Individual, portanto eles permanecem afiliados ao Fundo de Previsão da Defesa Nacional (CAPREDENA) ou à Direção de Previsão Carabineros de Chile (DIPRECA).

As contribuições que financiam este Regime atingem 6,5% e 8,5% da remuneração ou pensão tributável, no caso das Forças Armadas e as Forças de Ordem e Segurança, respectivamente.

CAPREDENA e DIPRECA são fundos de pensão deficientes, já que as contribuições não são suficientes para cobrir os benefícios que proporcionam, o déficit é coberto pela contribuição fiscal que atingiu, em média, 80% dos recursos totais geridos por estas Entidades.

Finalmente, no Novo Sistema de Pensões, administrado pelas AFPs, a contribuição para o fundo de pensão é de 10% da remuneração do salário do trabalhador. Além disso, há uma cotação adicional, de tipo variável, determinado por cada empresa administradora, que se destina ao financiamento, incluindo o pagamento do prêmio a ser contratado para garantir invalidez e pensões de sobreviventes. A quantidade desta última cotação flutua, em cada AFP, entre 1,18% e 3% da remuneração ou lucro tributável do trabalhador, uma porcentagem fixada livremente por cada administrador e informada ao público e ao SAFP. No ano de 2002, foram registradas 429.173 pensões, com 3.424.224 colaboradores ativos (RINCÓN, 2004).

O sistema de AFP ou capitalização individual está em vigor desde novembro de 1980 e considera como principais benefícios as pensões de velhice, invalidez e sobrevivência. No Sistema de Capitalização Individual, cada afiliado possui uma conta individual onde suas contribuições de aposentadoria são depositadas, que são capitalizadas e ganham a rentabilidade dos investimentos que os Administradores fazem com os recursos dos Fundos. (SUPERINTENDENCIA, 2017).

Este sistema oferece aos trabalhadores um conjunto de oportunidades de escolha. Primeiro, ao entrar no sistema, os trabalhadores devem escolher um gestor de fundos de pensões entre os quais há para ser afiliado e escolher entre os diferentes tipos de fundos, a qual eles desejam ser atribuídos. Se assim o desejarem, eles podem transferir para um novo fundo, um novo administrador ou ambos. Em segundo lugar, a idade de aposentadoria não é corrigida; na verdade, é possível avançar ou atrasar a idade de aposentadoria. Finalmente, uma vez que os requisitos de aposentadoria foram cumpridos, os membros podem escolher entre quatro modalidades de pensão (SUPERINTENDENCIA, 2017).

A afiliação ao sistema é única e permanente. Ele subsiste durante toda a vida da pessoa, seja ou não ativo, que desempenha uma ou mais atividades simultâneas ou sucessivas. Administradores de Fundo de Pensão não podem rejeitar o pedido de afiliação de uma pessoa formulada de acordo com o Decreto de Lei 3.500 que trata das administradoras de fundos de pensão.

Segundo o site institucional da Superintendencia de Pensiones do Chile (2017), o sistema de pensão chileno possui vários tipos de contas: conta individual de capitalização, conta de poupança voluntária e conta de poupança de indenização.

A Conta de Capitalização Individual é um registro criado, em nome de cada afiliado, pela AFP, em que todos os movimentos registrados com o mesmo afiliado são registrados no Fundo de Pensões. Todas as contribuições para pensões dos membros de uma AFP formam o Fundo de Pensões que este deve gerenciar e investir adequadamente.

A Conta de Poupança Voluntária ou a Conta Dois é uma conta independente da Conta de Capitalização Individual. O membro escolhe fazer depósitos nele, voluntariamente e pretende salvar, obter lucro e dispor livremente dessa poupança e seus lucros. O afiliado pode fazer até 24 rotações dentro de um ano calendário de sua Conta de Poupança Voluntária e deve apresentar seu Cartão de Identidade e o Livreto Diferenciado fornecido pela AFP após a abertura de sua conta de Poupança Voluntária. As AFPs estão autorizadas a cobrar comissões por cada retirada, exceto pelo caso em que a retirada é destinada à conta de capitalização individual, no momento da aposentadoria do membro. A rentabilidade real percebida pelos membros na Conta de Poupança Voluntária está sujeita ao regime fiscal geral contemplado na Lei de Renda.

A Conta de Poupança de Indenização consiste em compensação para todos os eventos por um contrato que substitui a indenização legal e que é aplicada nos casos indicados por lei.

O Estado garante o financiamento da pensão a um número mínimo de membros, quando eles atendem a certos requisitos básicos. Os benefícios concedidos por este regime são os seguintes:

- Pensões de velhice, expiração e vencimento de funções (os dois últimos apenas são apresentados no antigo sistema de pensões)
- Pensões mínimas
- Pensões para deficientes
- Pensões de sobreviventes (viuvez, orfanato e pensão para a pai coabitante de crianças não-conjugais)
- Subsídios de morte e taxas funerárias
- Bônus de permanência na atividade
- Outros benefícios (por exemplo, seguro de vida) (RINCÓN, 2004).

### **5.3 A situação atual do regime chileno após a reforma**

Passados mais de vinte anos desde que foram implementadas no Chile reformas radicais no sistema de previdência existente, migrando de um sistema de repartição com benefícios definidos e administrados pelo Estado a um sistema financiado com um regime de capitalização individual de contribuições definidas, administração privada e regulação estatal

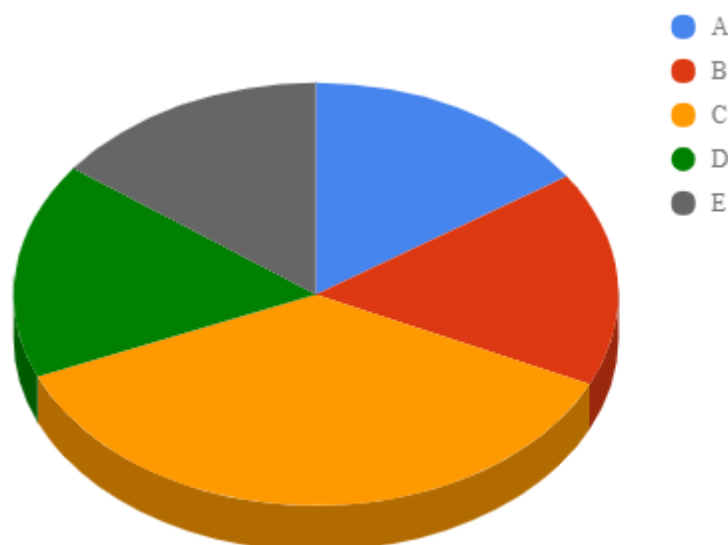


é fundamental avaliar o funcionamento e o cumprimento dos objetivos do sistema novo e especificamente o impacto que esse sistema teve sobre os benefícios que seus membros receberão quando atingirem a idade legal para se aposentarem (LIZANA, 2004).

Diversos estudos foram conduzidos por diferentes órgãos e instituições sobre este tema principalmente pela CEPAL. Os resultados em geral apresentam problemas, principalmente na cobertura que esse sistema tem alcançado. Atualmente, existem 58% dos afiliados que não estão contribuindo. Considerando que a cobertura do sistema é a base sobre a qual os benefícios futuros serão sustentados, é possível supor que uma alta porcentagem da população será excluída desses benefícios (LIZANA, 2004).

O sistema chileno possui a alternativa do contribuinte escolher em qual fundo quer investir. Os fundos são classificados em A, B, C, D e E, cada um com diferentes níveis de risco e retorno.

**Figura 12 - Participação por fundos**



**Fonte: CENDA; Elaboração: CENDA**

O gráfico acima mostra, respectivamente, a participação dos diferentes fundos no valor total do fundo de pensão, até o último dia disponível desde 25 de julho de 2007 (CENDA, 2017).

O Centro de Estudios Nacionales de Desarrollo Alternativo (CENDA) é uma fundação sem fins lucrativos que desenvolve pesquisas e trabalhos direcionados ao âmbito social e econômico do país. A fundação possui estudos e dados sobre a previdência do Chile:

O gráfico abaixo mostra a variação real da cota dos diferentes fundos de pensão, desde 25 de julho de 2007 e são atualizados diariamente desde o início da crise. Em outras palavras,

mostra o retorno acumulado de cada fundo a partir dessa data, corrigido pela inflação do período. Verifica-se que a variação real da parcela de fundos mais arriscados, A e B, foi negativa quase todo o tempo durante a crise. Em outras palavras, a rentabilidade acumulada deles foi negativa ao longo de todos esses anos. Ocorreu o contrário com o fundo E, que manteve um retorno positivo durante a maior parte do período. Os outros fundos tiveram fortes perdas iniciais e recuperaram mais tarde, mas mantendo rendimentos acumulados muito baixos ao longo de todos esses anos (CENDA, 2017).<sup>9</sup>

**Figura 13 - Rentabilidade real dos fundos de pensão desde 25 de julho de 2007**



Fonte: CENDA; Elaboração: CENDA

O modelo de capitalização do Chile está em crise. A geração que viveu entre a segunda metade dos anos 1970 e meados dos anos 1980 está chegando a aposentadoria e recebendo

<sup>9</sup> Disponível em: <https://www.cendachile.cl/series-cenda/pensiones/variacion-fondos-de-pensiones-desde-el-inicio-de-la-crisis>. Acesso em: 14/03/2018.

apenas 63% do salário que recebiam enquanto trabalhavam<sup>10</sup>. Alguns sofrem um decréscimo ainda maior e se aposentam com algo em torno dos 40% do salário. Em 2016 manifestações foram feitas nas ruas de Santiago reivindicando mudanças nesse sistema, o movimento NO +AFP<sup>11</sup>.

O principal agravante de um sistema baseado em investimentos em fundos é a instabilidade que muitas vezes o sistema financeiro apresenta. Em 2008, durante a crise hipotecária dos Estados Unidos, um dos fundos chilenos registrou queda de 40%. No futuro, o aumento da expectativa de vida dos chilenos e uma esperada redução da rentabilidade das ações prejudicarão ainda mais a rentabilidade das pensões<sup>12</sup>.

Nos últimos anos, o sistema chileno vem enfrentando uma crise em seu sistema previdenciário. A ex presidente Michelle Bachelet apresentou três projetos para reformar o sistema previdenciário do Chile estabelecendo um aumento de 20% nas aposentadorias. É possível observar uma quebra no paradigma chileno herdado na ditadura que deixava somente para o trabalhador a tarefa de poupar para poder se aposentar. O governo da socialista propôs 5% de contribuição do empregador e dos 5% de contribuição dos empregadores, 3% irão para a conta do funcionário e 2% para um novo fundo coletivo da previdência. O objetivo dessa nova fórmula é incrementar gradualmente as contribuições. A presidenta também propôs a criação de um conselho estatal autônomo que seria responsável pela administração desse fundo coletivo. E por último a modificação e aperfeiçoamento do funcionamento das AFPs, com o intuito de gerar mais eficiência na gestão. Bachelet já em seu mandato anterior (2006-2010), introduziu mudanças ao estabelecer uma aposentadoria básica universal para os excluídos do sistema no valor de 157 dólares a 1,3 milhão de pessoas. Outro destaque é a proposta de igualar as aposentadorias dos militares que é atualmente sete vezes mais alta que o restante dos chilenos.<sup>13</sup>

As eleições de 2018 trouxe para o Chile um novo presidente, entretanto as ideias de reforma não foram esquecidas. José Piñera se caracteriza por ser conservador e por isso suas

---

<sup>10</sup> Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2017/01/1849981-modelo-na-regiao-chile-quer-rever-sistema-de-aposentadoria.shtml>. Acesso em: 11/11/2018.

<sup>11</sup> Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/afp/2016/08/21/milhares-protestam-no-chile-contrasistema-de-aposentadoria.htm>. Acesso em: 11/11/2018

<sup>12</sup> Disponível em: <https://veja.abril.com.br/mundo/sistema-de-fundos-de-pensao-chileno-completa-30-anos-em-meio-a-criticas/>. Acesso em: 11/11/2018.

<sup>13</sup> Disponível em: <https://istoe.com.br/chile-bachelet-apresenta-projetos-para-reformar-previdencia-de-pinochet/>. Acesso em: 16/09/2018.

propostas iniciais se limitam por enquanto em aumentar a porcentagem de contribuição dos trabalhadores de 10% para 14% do salário<sup>14</sup>.

---

<sup>14</sup> Disponível em: [https://brasil.elpais.com/brasil/2018/11/08/internacional/1541674805\\_852958.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2018/11/08/internacional/1541674805_852958.html). Acesso em: 15/11/2018.

## 6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Brasil e o Chile são países que passaram por reformas estruturais nos seus sistemas previdenciários. Apesar de estarem os dois sobre a estrutura latino-americana, suas reformas se deram em contextos diferentes e em variações diferentes. Enquanto no Chile uma única reforma radical foi implementada nos anos 1980, na tentativa de retirar a questão previdenciária da alçada governamental, o Brasil passou por diversas mudanças no seu sistema, seja por novas Constituições, emendas ou novas leis sem, entretanto, retirar em nenhum momento das mãos da máquina pública a tarefa de arrecadar e conceder benefícios.

Apesar das mudanças ocorridas no sistema de ambos os países, podemos constatar que mesmo possuindo sistemas tão diferentes ambos possuem uma grande parcela da população fora desse sistema, isto é, sem condições de se aposentar. Seja por causa da informalidade ou ainda pela baixa renda dos trabalhadores, Brasil e Chile possuem falhas em seus sistemas que podem acarretar em consequências prejudiciais como a desigualdade de renda, estagnação econômica, dentre outras.

Ainda atualmente em meio a mudanças de governos e propostas de campanhas políticas, surgem propostas de adotar o modelo de capitalização chileno no Brasil, porém sem um plano específico de como isso iria ocorrer. O modelo chileno foi uma abordagem só vista antes em livros de teoria econômica, na prática nunca foi feita uma reforma tão radical. É um sistema que ainda está em curso, porém depois de quase quarenta anos é possível ver algumas consequências.

Há um consenso geral de que o modelo atual de previdência brasileiro não será sustentável por muito mais tempo e por isso é necessária uma reforma. Os dados mostram que a população idosa tende a crescer continuamente nas próximas décadas enquanto a população jovem tende a diminuir.

Com um novo governo, o Brasil está diante de novas mudanças e a previdência é um dos principais tópicos a serem discutidos. Segundo o Diário Catarinense do dia 6 de novembro de 2018, o recém-eleito presidente Jair Bolsonaro, pretende levar adiante a reforma da previdência e possui inspiração no modelo chileno. O autor do artigo, Vieceli (2018), afirma que “O plano do governo de Bolsonaro afirma que a intenção é instalar “paulatinamente” o novo modelo”. A instalação do modelo de capitalização teria como alvo as próximas gerações e, segundo especialistas, a principal dificuldade é o custo de transição.

Como mencionado anteriormente, não há um modelo ideal de previdência para cada país. É necessário avaliar continuamente as condições econômicas, sociais, demográficas e de

qualidade de vida do país para que então o governo consiga formular um plano adequado. Nesse primeiro instante de incertezas quanto às mudanças que o Brasil irá enfrentar nos próximos anos, é fundamental uma análise crítica sobre as consequências que uma reforma como a ocorrida no Chile poderá causar a longo prazo à classe trabalhadora. Antes de qualquer plano econômico, é necessário que o atual governo faça uma avaliação também das consequências que após quase quarenta anos o Chile vem enfrentando. Os dados mostram que 58% da população chilena não está associada a nenhuma AFP, ou seja, mais da metade da população não possui condições de se aposentar. Essa realidade também é observada no Brasil, onde uma grande parcela da população trabalha informalmente, não contribuindo para o sistema previdenciário. O novo governo brasileiro possui propostas que buscam inspiração no modelo chileno, entretanto é possível constatar que o modelo chileno pode não ser uma opção viável para sanar as necessidades e corrigir as disparidades do sistema previdenciário brasileiro.

## REFERÊNCIAS

ANFIP. (2017) **A Previdência Social em 2060: as inconsistências do modelo de projeção atuarial do governo brasileiro**. ANFIP/DIEESE; PLATAFORMA POLÍTICA SOCIAL, 2017.

\_\_\_\_\_. **Previdência: reformar para excluir?** ANFIP/DIEESE; PLATAFORMA POLÍTICA SOCIAL, 2017.

\_\_\_\_\_. **Análise da Seguridade Social em 2016**. ANFIP/Fundação ANFIP de Estudos Tributários e da Seguridade Social – Brasília, 2017.

AZEREDO, B. (1994) **A previdência privada do Chile: um modelo para a reforma do sistema brasileiro?** Centro de estudos de políticas públicas, [S.L], p. 2-8, jan. 1994.

BANCO MUNDIAL. **Averting the old age crisis**. Acesso em: 25 out. 2017. Disponível em: <<http://documents.worldbank.org/curated/en/973571468174557899/pdf/multi-page.pdf>>.

BITTENCOURT, K., NUNES, J. (2015) **Análise do futuro da previdência social frente às experiências de privatizações ocorridas na América Latina**. XI Seminário Nacional demandas sociais e políticas públicas na sociedade contemporânea. Brasília, 2015.

BOSCHETTI, I. (2003) **Implicações da reforma da previdência na seguridade social brasileira**. Psicologia & Sociedade. Brasília, p. 57-96, 2003.

BOSCHETTI, I. (2009) **Serviço social: direitos sociais e competências profissionais: Seguridade social no Brasil: conquistas e limites à sua efetivação**. Brasília: CFESS e ABEPSS, 2009. 873 p.

BRASIL. (1988) **Constituição da república federativa do Brasil: Da seguridade social**. Brasília: Senado Federal, 1988. 498 p.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. (2015) **Relatório Final, CPI – Fundos de Pensão**. Brasília, 2015/2016. Acesso em: 24 out. 2017. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade->

[legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/parlamentar-de-inquerito/55a-legislatura/cpi-fundos-de-pensao/documentos/outros-documentos-1/relatorio-final-apresentado-em-12-04-16](http://legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/parlamentar-de-inquerito/55a-legislatura/cpi-fundos-de-pensao/documentos/outros-documentos-1/relatorio-final-apresentado-em-12-04-16)

CAMARANO, A. A. (2002) **Envelhecimento da população brasileira: uma contribuição demográfica**. IPEA – Instituto de pesquisa econômica avançada. Texto para discussão nº 858. Rio de Janeiro, 2002.

COSTANZI, R. N. (2017) **Reforma da Previdência e Mercado de Trabalho**. Ipea, n.39, 2017.

CPIPREV. (2017) **Comissão Parlamentar de Inquérito do Senado Federal destinada a investigar a contabilidade da previdência social, esclarecendo com precisão as receitas e despesas do sistema, bem como todos os desvios de recursos**. Brasília, 2017. Disponível em: <<http://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento/download/c20f0635-1112-4636-bc0c-49a2ca4b919a>> Acesso em: 24 out. 2017.

FIORI, J. L. (2017) **Estado do Bem-Estar Social: Padrões e Crises**. Instituto de estudos avançados da Universidade de São Paulo, São Paulo, v. 7, n. 2, p. 5-6, jan. 1997. Disponível em: <<http://www.iea.usp.br/publicacoes/textos/fioribemestarsocial.pdf>>. Acesso em: 24 out. 2017.

GIAMBIAGI, F., TAFNER, P. (2007) **Previdência no Brasil: debates, dilemas e escolhas**. Rio de Janeiro: Ipea, 2007. ISBN - 978-85-86170-94-2

GIAMBIAGI, F., MENDONÇA, J., BELTRAO, K., ARDEO, V. (2004) **Diagnóstico da previdência social no Brasil: o que foi feito e o que falta reformar?** Pesquisa e planejamento econômico, v. 34, n. 3, p. 35-54, 2004.

GOMES, J. P. (2009) **As reformas previdenciárias no Brasil e no Chile e seus impactos sobre os benefícios de aposentadoria do regime geral: uma contribuição a análise comparativa**. Dissertação em Administração Pública – Fundação João Pinheiro. Belo Horizonte, 2009.



HUJO, K. (2017) **Novos paradigmas na previdência social: lições do Chile e da Argentina**. Planejamento e Políticas Públicas, Ipea, n. 19, p. 5-6, jun. 1999. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/viewFile/92/97>>. Acesso em: 26 out. 2017.

IBRAHIM, F. Z. (2006) **Curso de direito previdenciário: A seguridade social: conceito, origem e histórico**. 7 ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2006. 911 p.

INZUNZA, J. (2009) **La construccion del derecho a lá educacion y la institucionalidad educativa em Chile**. Programa EPE, FACSO Universidad de Chile, 2009.

JAMES, E. (1998) **New models for old-age security: experiments, evidence and unanswered questions**. The World Bank research observer, Mundo, v. 13, n. 2, p. 271-301, ago. 1998.

LIZANA, I. M. (2004) **Impacto de la reforma previsional de 1981 em los beneficios de los afiliados**. Mestrado em Ciências Sociais. Santiago do Chile, 2004.

MATISJASCIC, M. (2002) **Crise e Reformas do Complexo Previdenciário no Brasil**. Tese (Doutorado em Economia), 238 p. Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, São Paulo, 2002.

MENDES, C. F. (2013) **Ideologia e poder no Chile: A DINA e a repressão na ditadura do general Augusto Pinochet**. Tese de Doutorado em História – UFTM. Natal, RN, 12 p., 2013.

MESA-LAGO, C. (1992) **Social security and prospects for equity in Latin America** (English). World Bank discussion papers; no. WDP 140. Washington, DC: World Bank. <http://documents.worldbank.org/curated/en/177531468276883475/Social-security-and-prospects-for-equity-in-Latin-America>

MESA-LAGO, C. (1994) **La reforma de la seguridad social y las pensiones en America Latina**. Série reformas de política pública, CEPAL, Santiago de Chile, v. 28, p. 5-55, jul. 1994.

MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL. (2009) **Previdência social: reflexões e desafios**. 1 ed. Brasília: Coleção Previdência Social, 2009. 232 p.

MINISTÉRIO DO TRABALHO E DA PREVIDÊNCIA SOCIAL. (2016) **Fórum de debates sobre políticas de emprego, trabalho e renda e de Previdência Social**. Grupo Técnico de Previdência – GTP. Brasília, maio de 2016.

NAJBERG, S; IKEDA, M. (1999) **Previdência no Brasil: Desafios e Limites**. Banco Nacional do desenvolvimento – BNDS, p. 4, 1999.

OLIVEIRA, F., BELTRÃO, K., & PASINATO, M. (1999). **Reforma estrutural da previdência: uma proposta para assegurar proteção social e equidade**. Textos para discussão Nº 690 (pp. 9-44). Rio de Janeiro: Ipea.

OIT. (2017) **Organização internacional do trabalho**. Acesso em: 23 out. 2017.  
Disponível em: <<http://www.ilo.org/brasil/lang-pt/index.htm>>.

PREVIDÊNCIA SOCIAL. (2017) **Regime geral - RGPS**. Acesso em: 23 out. 2017.  
Disponível em: <<http://www.previdencia.gov.br/perguntas-frequentes/regime-geral-rgps/>>.

RINCÓN, X. (2017) **Financiamiento y asignación de recursos de la seguridad social chilena. Superintendencia de la Seguridad Social**, Chile, p. 14-28, dez. 2004. Disponível em: <[http://www.suseso.cl/609/articles-18997\\_archivo\\_01.pdf](http://www.suseso.cl/609/articles-18997_archivo_01.pdf)>. Acesso em: 23 out. 2017.

SOTRATTI, A. D. (2018) **Análise das principais reformas da PEC 287 e a inexistência de seu déficit**. Monografia em Direito. Faculdade de Direito da Universidade Federal de Uberlândia, Minas Gerais, 2018.

THOMPSON, L. (2000) **Mais Velha e Mais Sábia: A Economia dos Sistemas Previdenciários**. Traduzido por Celso Barroso Leite. Brasília: PARSEP/MPAS/SPS. 160 p. (Coleção Previdência Social, série debates, 4).